

DIE VERGABEGRUNDSÄTZE DEUTSCHER ENTWICKLUNGSHILFE

—
eine politologische Untersuchung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Gerhard Maurer, M. A.

aus Kiel

Berlin — 1967

1968

DIE VERGABEGRUNDSÄTZE DEUTSCHER ENTWICKLUNGSHILFE

—

eine politologische Untersuchung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Gerhard Maurer, M.A.

aus Kiel

Berlin - 1967

Dekan: Professor Dr. rer pol. Wolfgang Wetz

Referent: Professor Dr. rer pol. Gert von Eyne

Korreferent: Professor Dr. rer pol. Karl C. Thalh

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Januar 1968



INHALTSVERZEICHNIS

Seite

E I N L E I T U N G

9

1. Fragestellungen	9
2. Definitionen	11
3. Der Begriff "Entwicklungshilfe"	13
4. Die Bestimmung des proklamierten Hauptzieles	17
a) Verfahren	17
b) Das wirtschaftliche Motiv	18
c) Das humanitäre Motiv	19
d) Das politische Motiv	20
5. Der Inhalt des proklamierten Hauptzieles	21
a) Überwindung des Nord-Süd-Gegensatzes	21
b) Behauptung im Ost-West-Gegensatz	22
c) Die Identität beider Zielsetzungen	23
d) Entwicklungspolitik ist Sicherheitspolitik	26
6. Das Kriterium für die optimale Form der Entwicklungshilfe	27
7. Vermutungen über subsidiäre Ziele	30
a) Außenpolitische Aspekte	30
b) Privatwirtschaftliche Interessen	33
c) Innenpolitische Notwendigkeiten	35
8. Zusammenfassung der Abgrenzungen und Hypothesen	36

H A U P T T E I L I

38

THEORIEN DER ENTWICKLUNGSHILFE

38

I. DIE THEORIE DES PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN KAPITALEXPORTS

42

1. Das Konzept	42
2. Die Prämissen	44
3. Die Möglichkeiten der Durchführung	50
a) Grenzen der Wirksamkeit	50
b) Staatliche Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe	54
c) Kritik an den staatlichen Förderungsmaßnahmen	56

	Seite
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	58
a) Das Hauptziel	58
b) Außenpolitische Aspekte	60
c) Privatwirtschaftliche Interessen	61
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	64
 II. DIE THEORIE DER STAATLICH-ENTGELTLICHEN KAPITALHILFE	 66
1. Das Konzept	66
2. Die Prämissen	73
a) Das Ausmaß der Verschuldung	73
b) Das Vorhandensein profitabler Investitionschancen	74
c) Das Anwachsen der Sparrate	75
3. Die Möglichkeiten der Verwirklichung	76
a) Prüfung der Zielsetzung	76
b) Die Kosten der entgeltlichen Kapitalhilfe	79
c) Die politische Entscheidung	81
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	84
a) Das Hauptziel	84
b) Außenpolitische Aspekte	85
c) Privatwirtschaftliche Interessen	87
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	87
 III. DIE LÜCKENTHEORIE	 88
1. Das Konzept	88
2. Die Prämissen	92
a) Die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke	93
b) Die Terms of Trade Verluste	94
c) Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel	99
d) Die restriktive Handelspolitik der Industrieländer	101
e) Hilfe statt Handel	102
f) Entgeltliche Hilfe bei Steigerung des Handels	105
3. Die Möglichkeiten der Verwirklichung	107

	Seite
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	108
a) Das Hauptziel	108
b) Außenpolitische Aspekte	109
c) Privatwirtschaftliches Interesse	111
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	113
 <u>H A U P T T E I L I I</u>	 116
DER ENTSCHEIDUNGSSPIELRAUM FÜR DIE GESTALTUNG DER VERGABEGRUNDSÄTZE DER ENTWICKLUNGSHILFE	116
I. DIE TATSÄCHLICHEN KOSTEN DER ENTWICKLUNGSHILFE	119
II. DIE VERSCHULDUNG DER ENTWICKLUNGSLÄNDER	127
III. DIE NOTWENDIGKEIT INTERNATIONALER KOORDINATION DER ENTWICKLUNGSPOLITIK	137
 <u>H A U P T T E I L I I I</u>	 149
DIE VERGABEGRUNDSÄTZE DEUTSCHER ENTWICKLUNGSHILFE	149
I. PROJEKTBINDUNG	152
1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung	152
2. Stellungnahmen	152
a) Die Haltung der Bundesregierung	152
b) Die Haltung der Parteien	153
c) Die Haltung der Verbände	154
d) Die Kritik	154
3. Die Durchführung	156
4. Ziel- Mittel - Kombinationen	157
a) Das Hauptziel	157
b) Außenpolitische Aspekte	162
c) Privatwirtschaftliche Interessen	163
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	165
5. Die Kompatibilität der Projektbindung mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe	167

II. LIEFERBINDUNG	170
1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung	170
2. Stellungnahmen	170
a) Die Haltung der Bundesregierung	170
b) Die Haltung der Parteien	171
c) Die Haltung der Verbände	171
d) Die Kritik	172
3. Die Durchführung	173
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	176
a) Das Hauptziel	176
b) Außenpolitische Aspekte	180
c) Privatwirtschaftliche Interessen	181
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	183
5. Die Kompatibilität der Projektbindung mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe	183
III. BESCHRÄNKUNG DER HILFE AUF DEWISENKOSTEN	185
1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung	185
2. Stellungnahmen	185
a) Die Haltung der Bundesregierung	185
b) Die Haltung der Parteien	186
c) Die Haltung der Verbände	186
d) Die Kritik	186
3. Die Durchführung	187
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	187
a) Das Hauptziel	187
b) Außenpolitische Aspekte	191
c) Privatwirtschaftliche Interessen	192
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	193
5. Die Kompatibilität der Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe	193

IV. BEVORZUGUNG BILATERALER HILFEVERGABE	197
1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung	197
2. Stellungnahmen	197
a) Die Haltung der Bundesregierung	197
b) Die Haltung der Parteien	199
c) Die Haltung der Verbände	199
d) Die Kritik	200
3. Die Durchführung	200
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	202
a) Das Hauptziel	202
b) Außenpolitische Aspekte	204
c) Privatwirtschaftliche Interessen	207
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	208
5. Die Kompatibilität der Bevorzugung bilateraler Hilfevergabe mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe	209
V. BEVORZUGUNG MARKTKONFORMER KONDITIONEN	211
1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung	211
2. Stellungnahmen	216
a) Die Haltung der Bundesregierung	216
b) Die Haltung der Parteien	219
c) Die Haltung der Verbände	221
d) Die Kritik	223
3. Die Durchführung	233
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	227
a) Das Hauptziel	227
b) Außenpolitische Aspekte	237
c) Privatwirtschaftliche Interessen	239
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	241
5. Die Kompatibilität der Bevorzugung marktkonformer Konditionen mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe	245

VI. DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP	246
1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung	246
2. Stellungnahmen	247
a) Die Haltung der Bundesregierung	247
b) Die Haltung der Parteien	249
c) Die Haltung der Verbände	250
d) Die Kritik	252
3. Die Durchführung	253
4. Ziel - Mittel - Kombinationen	258
a) Das Hauptziel	258
b) Außenpolitische Aspekte	262
c) Privatwirtschaftliche Interessen	263
d) Innenpolitische Notwendigkeiten	264
5. Die Kompatibilität des Subsidiaritätsprinzips mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe	265

<u>ER G E B N I S S E</u>	267
---------------------------	-----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	274
-----------------------	-----

LITERATURVERZEICHNIS	275
----------------------	-----

E I N L E I T U N G

1. Fragestellungen

Der Erfolg jeder Politik ist abhängig von der Wahl adäquater Ziel - Mittel - Kombinationen. Entscheidungen über Ziel - Mittel - Kombinationen sind immer politische Entscheidungen. Zu ihrer Deutung bedarf es politologischer Analysen.

Im Bereich der Entwicklungspolitik müssen bei der Wahl der Entwicklungshilfe-Vergabegrundsätze solche Ziel - Mittel - Kombinationen getroffen werden. Eine Diskussion über die Frage, welche Grundsätze bei der Vergabe von Entwicklungshilfe befolgt werden sollen, ist nur sinnvoll, wenn erkannt wird, daß politische Kriterien die Entscheidung zwischen unterschiedlichen Vergabeformen beeinflussen: Außenpolitische Aspekte (Sicherung des Weltfriedens, Druck anderer Geberstaaten, Verfolgen nationaler außenpolitischer Anliegen), privatwirtschaftliche Interessen (Zielsetzungen von Interessenverbänden) und innenpolitische Notwendigkeiten (Haushaltslage, Konsensus für die Entwicklungspolitik) bestimmen ebenso die Wahl der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe wie wirtschaftswissenschaftliche Erwägungen über die nach ökonomischen Gesichtspunkten effizienteste Vergabeform.

Die zentrale Frage dieser Studie lautet:

1. Welche Zielsetzungen beeinflussen die Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe?

Um eine Antwort zu finden, untersuchen wir folgende Detail-Fragen:

2. Kann das proklamierte Hauptziel der deutschen Entwicklungspolitik bei Befolgen der deutschen Vergabegrundsätze erreicht werden?
3. Wie müßten die Vergabegrundsätze gestaltet werden, damit das proklamierte Hauptziel der deutschen Entwicklungspolitik erreicht werden kann?
4. Welche subsidiären Ziele können bei Beharren auf den deutschen Vergabegrundsätzen verfolgt werden?

5. Wie würde eine Neugestaltung der Vergabegrundsätze, die das Erreichen des proklamierten Hauptzieles ermöglichen würde, das Verfolgen subsidiärer Ziele beeinflussen?

Der Klärung dieser Fragen kommt eine besondere Dringlichkeit zu. Die bisher fast ausschließlich unter wirtschaftswissenschaftlichen Gesichtspunkten geführte Diskussion über die Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe konnte nicht den Einfluß außenpolitischer Aspekte, privatwirtschaftlicher Interessen und innenpolitischer Notwendigkeiten auf die Gestaltung der Entwicklungshilfe-Vergabegrundsätze aufzeigen. Wirtschaftswissenschaftliche Analysen haben zwar festgestellt, daß einzelne Vergabegrundsätze die entwicklungspolitische Effizienz der Entwicklungshilfe beeinträchtigen, sie haben aber nicht die Gründe aufzeigen können, warum die Wahl solcher Vergabegrundsätze erfolgte. Unklarheit über die Zielsetzung der Vergabe von Entwicklungshilfe und Unklarheit über die Frage, ob ökonomische Kriterien Maßstab für das Erreichen politischer Zielsetzungen sein können, verhinderten, daß aus den Erkenntnissen der wirtschaftstheoretischen Untersuchungen über die Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe sich Empfehlungen für politische Konsequenzen ergaben.

So haben sich in der Praxis Formen des zwischen-staatlichen Kapitalverkehrs etabliert, die mittels der Wirtschaftswissenschaft - insbesondere mittels der Theorie des Kapitalexports - zwar als ineffizient erkannt werden können, die aber durch diese formale Theorie nicht als Resultante wirtschaftlicher und politischer Kräfte erklärt werden können.

Zu Recht bedauert Lutz KÖLLNER¹⁾ das Fehlen einer "politischen Theorie des internationalen Kapitalverkehrs", um Stärke und

1) KÖLLNER, Lutz; Der internationale Kapitalverkehr seit dem letzten Kriege; Frankfurt/Main, 1963; S. 9

Richtung dieser neuen Formen dieses Transfers zu klären:

"Die Zukunft wird, darüber darf es keinen Zweifel geben, stärker denn je zuvor durch in ihrem Kern akapitalistische Motive des Kapitalexportes beherrscht werden, ohne daß für sie schon eine hinreichende und allseits befriedigende Erklärung oder Theorie gefunden worden wäre... Das bedeutet, daß jede Theorie des Kapitalexportes zugleich komplizierter wird als es die bisherige formale ökonomische Theorie war, die ausschließlich auf ökonomische Motive abstellt..."¹⁾

Ansätze zu einer einheitlichen Gesamtschau wirtschaftlicher und politischer Momente des Kapitalexportes gab es bisher nur in der von Rosa LUXEMBURG und Fritz STERNBERG vorgetragenen neo-marxistischen Imperialismustheorie.

Es scheint, als ob die wissenschaftliche Forschung im Bereich der Entwicklungspolitik sich vor allem Problemen der Verwendung, d.h. der Wirkung von Entwicklungshilfe in den Empfängerländern widmete, jedoch weniger der Fragen, die die Vergabe-grundsätze im politischen Raum der Geberstaaten bestimmen. Das Erkennen unterschiedlicher Auswirkungen verschiedener Vergabe-grundsätze in den Entwicklungsländern verlangt nach einer Klärung, weshalb unter verschiedenen Alternativen bestimmte Formen der Entwicklungspolitik gewählt werden.

2. Definitionen

Objekt dieser Studie sind alle Maßnahmen, die die Kapitalbildung in den Entwicklungsländern stärken und die somit dort eine höhere Investitionsrate und eine höhere Wirtschaftswachstumsrate ermöglichen. Das Merkmal "Auslandskapitalbereitstellung" erfaßt v o r a l l e m die öffentliche Kapitalhilfe, ferner den privaten Kapitalexport und die Formen der indirekten Entwicklungsförderung. Die Technische Hilfe, die Sozialhilfe und die Bildungshilfe können als spezielle Formen der Kapitalhilfe zu Vorzugsbedingungen gelten, wenn diese Maßnahmen als Kapitalschenkungen in Höhe des Marktwertes der unter diesem Programm durchgeführten Dienste betrachtet werden.

1) KÖLLNER, Lutz; Der internationale Kapitalverkehr seit dem letzten Kriege; Frankfurt/Main, 1963; S. 301

Diese Betrachtungsweise wird natürlich den vielfältigen speziellen Problemen nicht gerecht, die bei der Vergabe Technischer Hilfe auftreten. Die bedeutend größere Wirksamkeit der Vergabe Technischer Hilfe bleibt so unberücksichtigt. Tatsächlich ist der "Wert" der Technischen Hilfe größer als ihr Nominalwert in Kapitalhilfe-Einheit, dennoch ihre Auswirkungen könnten auch durch eine Bereitstellung von Kapitalhilfe erzielt werden. In dem Ausmaße wie hierzu Kapitalhilfe erforderlich wäre, ist "geschenkte" Technische Hilfe Kapitalhilfe zu den extremsten Vorzugsbedingungen. Diese Vereinfachung gestattet uns, im folgenden nicht mehr darauf hinweisen zu müssen, daß Probleme der Vergabe Technischer Hilfe gelegentlich gesondert zu betrachten sind.

Alle direkte Bereitstellung von Devisen an Entwicklungsländer (Kapitalhilfe, Gewährung von Lieferkrediten, Direktinvestitionen) wird als Entwicklungshilfe bezeichnet. Alle Formen der indirekten Bereitstellung von Devisen (Ausdehnung des Handels, präferenzielle Reglementierung des Welthandels) definieren wir als entwicklungsfördernde Maßnahmen der Handelspolitik.

Beide Formen der Kapitalbereitstellung sind Mittel der Entwicklungspolitik.

Unter dem Begriff Entwicklungshilfe unterscheiden wir bankgeschäftliche, entgeltliche Entwicklungshilfe - in der Form der staatlichen Kapitalhilfe oder des privaten Kapitalexportes - und Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen, - immer staatliche Kapitalhilfe - gelegentlich wegen ihres Opfer-Anteils auch "echte Entwicklungshilfe" genannt. Geschenke (grants) werden als Sonderfall der Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen betrachtet.

Unter staatlicher Entwicklungshilfe wird die öffentliche Kapitalhilfe verstanden, die entweder bankgeschäftlich entgeltlich oder zu Vorzugsbedingungen vergeben werden kann. Unter privatwirtschaftlicher Entwicklungshilfe wird die Gewährung von Lieferkrediten und Direktinvestitionen verstanden. Andere, theoretisch denkbare Formen privatwirtschaftlicher Entwicklungshilfe sind heute für die Praxis unbedeutend und werden in dieser Studie nicht berücksichtigt.

Unter Entwicklungspolitik ist die Vergabe staatlicher Kapitalhilfe, die staatliche Förderung des privaten Kapitalexportes

und die staatliche entwicklungsfördernde Gestaltung der Handelspolitik zu verstehen.

Diese Arbeit beschäftigt sich vor allem mit Fragen der Entwicklungshilfe und berücksichtigt entwicklungsfördernde Maßnahmen der Handelspolitik nur insoweit, als diese im Rahmen entwicklungspolitischer Gesamtkonzeptionen die Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe und die Vergabe privatwirtschaftlicher Entwicklungshilfe beeinflussen.

Entwicklungspolitische Gesamtkonzeptionen nennen wir "Theorien der Entwicklungshilfe". Wir unterscheiden nur drei Theorien: die Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexportes, die Theorie staatlich-entgeltlicher Kapitalhilfe und die "Lückentheorie". Nur diese Theorien können den Anspruch erheben, in sich geschlossene Systeme zu sein, da nur sie zugleich zwei Dinge beanspruchen: mittels der sich aus diesen Theorien ergebenden Hilfsformen, das Hauptziel der Entwicklungspolitik erreichen zu können und das Problem der Schuldenbewältigung lösen zu können. Aus diesem Definitionsmerkmal ergibt sich, daß es keine "Theorie der projektgebundenen Entwicklungshilfe", keine "Theorie der Technischen Hilfe", keine Theorie der "Rohstoff-Preis-Stabilisierung" gibt. Projektgebundene Entwicklungshilfe, Technische Entwicklungshilfe, Stabilisierung der Rohstoffpreise etc. sind Hilfsformen der Entwicklungsförderung.

3. Der Begriff "Entwicklungshilfe"

Trotz der reichlichen Literatur über Probleme der Entwicklungspolitik scheint eine babylonische Sprachenverwirrung zu bestehen, wenn es gilt, zu definieren, was unter dem Begriff Entwicklungshilfe zu verstehen ist.

"Man kann sich bei näherem Zusehen des Eindrucks nicht erwehren, als werde zuweilen bewußt verschwommen und gefühlswie wertbetont argumentiert, um die greifbaren aber weniger publikationsfähigen Beweggründe für die Bevorzugung bestimmter Formen der Entwicklungshilfe dahinter zurücktreten zu lassen."¹⁾

1) ZIMMERMANN, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer; Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeit, N.F. Heft 29; Berlin, 1963; S. 2

Die Formen der Entwicklungshilfe scheinen zum großen Teil bestimmt zu sein durch eine Mischung aus Erfahrungen im internen Finanzausgleich, haushaltsrechtlichen Grundsätzen, traditionellem Bankgeschäftsgebaren und Berücksichtigung der Verfahren anderer Geberländer. Das Fehlen einer allgemein akzeptierten und verwandten Definition der Entwicklungshilfe führt immer wieder zu einer bedenklichen Verwechslung zwischen "International Aid" und "International Finance"¹⁾, die sich vor allem dann einstellt, wenn Entwicklungshilfe nur als ein neues, die Welt eroberndes Wort gesehen wird, für etwas, was bisher üblicherweise schlicht Kapitalexport genannt wurde.²⁾

Diese Unklarheit über den Inhalt des Begriffes Entwicklungshilfe erklärt sich auch aus der Praxis, daß in den statistischen Aufstellungen der westlichen Geberländer - nach einem vom DAC (Entwicklungshilfeausschuß der OECD) ausgearbeiteten Darstellungsschema - Geschenke, Zuschüsse, zinsvergünstigte Darlehen, bankgeschäftlicher Kapitalexport und privatwirtschaftliche Lieferkredite und Direktinvestitionen zu einem Gesamtbetrag "Entwicklungshilfe" aufaddiert werden - ungeachtet der mit der Vergabe den Geberländern entstehenden Hilfe-Opfer.

Diese Praxis kann damit begründet werden, daß jede Kapitalbereitstellung den Entwicklungsländern hilft.

"Als Entwicklungshilfe betrachten wir Maßnahmen entwickelter Staaten zugunsten unterentwickelter Länder, die deren Realeinkommen über das sonst erreichbare Maß zu steigern in der Lage sind. Dabei handelt es sich einmal um Maßnahmen, die das Kapitalangebot erhöhen, zum anderen um solche, die die Produktivität der eingesetzten Faktoren steigern und die die Produktivität des Außenhandels über eine Terms of Trade Verbesserung vergrößern."³⁾

Für den engeren Bereich der Kapitalhilfe definiert ENGLER, sie habe die Aufgabe, "Investitionen in Entwicklungsländern zu ermöglichen, die eine zusätzliche Steigerung des Pro-Kopf-Ein-

-
- 1) OHLIN, Goran; Reappraisal of Foreign Aid Policies; OECD, Development Centre Studies No. 1; Paris, 1964; (hektographiert); S. 112
 - 2) DOHRN, Klaus; Entwicklungshilfe ohne Banken? In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 14. Jg. H.M (15.Juli 1961); S. 661 ff.; S. 661
 - 3) HEINEMANN, Hans-Joachim; Entwicklungshilfe, technischer Fortschritt und Terms of Trade; In: Zeitschrift für Nationalökonomie; Band 23 (1964); S. 115 ff.; S. 115

kommens und somit ein schnelleres Wachstum bewirken."¹⁾

Der amerikanische Theoretiker E.S. MASON rechtfertigt eine solche Definition damit, daß alle so erfaßte Entwicklungshilfe, unabhängig von ihrer Form, dazu beiträgt, Devisen bereitzustellen und zusätzlichen Zugang zu Importen ermöglicht.²⁾

Gegen einen so umfassenden Begriff wird eingewandt, daß nur solcher Kapitalexport als Entwicklungshilfe aufzufassen ist, der über das entgeltliche Bankgeschäft hinausgeht und den Charakter eines Opfers hat. Richard F. BEHRENDT schreibt dazu:

"Die für die Entwicklungshilfe typischen Maßnahmen werden aus der Erfahrung und Erwägung heraus ergriffen, daß die bisherigen, spontanen, regulären geschäftsmäßigen Beziehungen eben nicht genügen, um die Probleme, die uns die Entwicklungsländer heute stellen, zu lösen."³⁾

BILLERBECK, FURTH und ZIMMERMANN begrenzen Entwicklungshilfe auf solche Kapitalströme, die nicht "freiwillig"⁴⁾, die nicht "über den freien Markt"⁵⁾, die ohne bankgeschäftliche "wirtschaftliche Gegenleistungen"⁶⁾ in die Entwicklungsländer fließen, die also zu Vorzugsbedingungen erfolgen.

Auch in den Entwicklungsländern ist diese Vorstellung vorherrschend. Der indische Botschafter in den USA schreibt:

-
- 1) ENGLER, Klaus; Richtlinien für die staatliche Kapitalhilfe an Entwicklungsländer; Paris - Köln - Opladen, 1965; S. 16
 - 2) MASON, Edward S.; Foreign Aid and Foreign Policy, New York, 1964; S. 10
 - 3) BEHRENDT, Richard F.; Ziele der Entwicklungshilfe; In: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon; hg. von Besters, Hans und Boesch, Ernst E.; Berlin - Mainz 1966; S. 724
 - 4) ZIMMERMANN, aaO; S. 67
 - 5) FURTH, Herbert J.; Theorie und Politik der wirtschaftlichen Auslandshilfe; In: Handbuch der Finanzwissenschaften; hg. von NEUMARK, Fritz; 2. Auflage, 4. Band; Tübingen, 1965; S. 156 ff.; S. 160
 - 6) BILLERBECK, Klaus; Reform der Entwicklungshilfe; Schriften des Hamburgischen Welt-Wirtschafts Archivs, Nr. 14; Hamburg, 1961; S. 12

"Eine echte Hilfe sollte jedoch scharf von Handelsgeschäften unterschieden werden. Nur eine Maßnahme, die für die Geber auch Verluste mit sich bringt, ist Hilfe."1)

Die unklare Trennung von entgeltlichem Kapitalexport und Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen ist auch von dem SPD/MdB KALBITZER bemängelt worden:

"In Wirklichkeit sind hier große finanzielle, wirtschaftliche und politische Interessen im Spiele, die man besser nicht als "Hilfe" bezeichnet, da es sich gleichermaßen um das eigene Interesse der Gebenden handelt. Die Kapitalexporte in die Entwicklungsländer als "Hilfe" zu deklarieren, ist ungefähr so, als wolle man Banken künftig als Unterstützungsinstitute bezeichnen. Es ist für das Verhältnis zwischen uns und den Entwicklungsländern besser, wenn wir das Kind beim rechten Namen nennen, statt das eigene Interesse schamhaft zu verhüllen."2)

KALBITZER kritisierte insbesondere, daß deutsche Privatinvestitionen in ihrer g a n z e n Höhe als Entwicklungshilfe bezeichnet werden, und zwar "weil das deutsche Eigeninteresse eine gewichtige und entscheidende Rolle dabei spielt".3)

BURMEISTER wendet sich gegen das Einbeziehen der Lieferkredite mit der Begründung, "dann wäre die Finanzierung von Einzelhandelsbetrieben durch die freiwilligen Ketten oder die Kreditgewährung der Großbrauereien an Gaststätten milde Wohltätigkeit".4)

In dieser Studie wird unter Entwicklungshilfe auch bankgeschäftliche Hilfe verstanden. Wir werden aber stets berücksichtigen, daß Entwicklungshilfe unter verschiedenen Vergabebedingungen unterschiedliche Opfer erfordert. Im Kapitel "Die tatsächlichen

1) NEHRU, Braj Kumar; Vorstellungen über die Entwicklungshilfe aus Sicht der Entwicklungsländer; In: Entwicklungspolitik-Lexikon aa0; S. 713 ff.; S. 713

2) KALBITZER, Helmut; In: Hannoversche Presse, 27.11.1960; zitiert bei Domdey, Karl Heinz; Neokolonialismus oder sozialistische Wirtschaftshilfe?; Berlin (Ost), 1962; S. 122

3) Ders. Begründung der Großen Anfrage der SPD betr. Entwicklungspolitik der Bundesregierung; In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 159. Sitzg., (5. Mai 1961); Stenographische Berichte, Bd 49; Bonn, 1961; S. 9207

4) BURMEISTER, Klaus; Finanzierungsprobleme des privaten deutschen Kapitaleinsatzes in Entwicklungsländern; Berlin, 1965; S. 26

Kosten der Entwicklungshilfe" wird dies näher dargelegt werden.

4. Die Bestimmung des proklamierten Hauptzieles

a) Verfahren

Eine Politik, die Kosten in dem Umfang verursacht wie die deutsche Entwicklungspolitik, wird Gründe für ihre Notwendigkeit öffentlich darzulegen haben. Solche Gründe sind die proklamierten Zielsetzungen. Unter diesen werden einige als Hauptziele, andere als untergeordnete Ziele vorgetragen.

Mit Hinblick auf die Fragestellungen dieser Studie müssen wir unterstellen:

- a) daß möglicherweise die proklamierten Ziele gar nicht die tatsächlichen Hauptziele der deutschen Entwicklungspolitik sind, weil die eigentlichen Zielsetzungen nicht öffentlich proklamiert werden können und
- b) daß möglicherweise unter den öffentlich proklamierten Zielen nicht die als Hauptziel vorgetragenen Anliegen, sondern die als untergeordnete Zielsetzung vorgetragenen die tatsächlichen Hauptziele der Entwicklungspolitik sind.

Zunächst versuchen wir, unter den proklamierten Zielen der deutschen Entwicklungspolitik das Hauptziel festzustellen: Ein Ziel kann nur dann als Hauptziel gelten, wenn damit gerechnet werden kann, daß Konsensus besteht, erhalten werden kann oder geschaffen werden kann über die Notwendigkeit der bei der Durchführung dieser Zielsetzung anfallenden Kosten. Diese Bedingung hat zur Folge, daß das proklamierte Hauptziel nur auf gesamtwirtschaftlicher, humanitärer oder politischer Motivation beruhen kann, da nur für solche Ziele - nicht aber für z. B. privatwirtschaftliche Interessen - innenpolitische Zustimmung für die Notwendigkeit der Kosten der Entwicklungspolitik erwartet werden kann.

Hauptziel einer Politik kann nur ein solches Ziel sein, das, gäbe es keine weiteren Zielsetzungen, auf sich allein gestellt,

Anlaß genug ist, diese Politik zu betreiben. Andere Ziele sind lediglich subsidiäre Ziele. Proklamiertes Hauptziel der Entwicklungspolitik muß, da sie Kosten verursacht, ein Ziel sein, für das Opfer bringen zu müssen von der Bevölkerung auch dann als notwendig erachtet wird, wenn es das einzige Ziel wäre.

Wir übernehmen die Schlußfolgerungen einer vorliegenden Arbeit,¹⁾ die beweist, daß wirtschaftliche und humanitäre Motivation nicht die Kosten der Entwicklungspolitik rechtfertigen. Wir hatten oben dargelegt, daß drei Zielsetzungen mögliche Hauptzielsetzungen sein können. Es ergibt sich, daß das proklamierte Hauptziel politisch motiviert ist:

a) Das wirtschaftliche Motiv

Für die Vielzahl der Stimmen, die auf eine wirtschaftliche Motivation der Entwicklungspolitik hinweisen, sei hier der ehemalige Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit Walter SCHEEL zitiert:

"Eine Volkswirtschaft wie die unsere muß über die Grenzen hinauswachsen, wenn ihre organische Entwicklung gesichert sein soll."²⁾

So gesehen ist Entwicklungshilfe eine Vorinvestition zur langfristigen Sicherung von Bezugs- und Absatzmärkten, ein Mittel zur Heranbildung von Handelspartnern und somit "Mittel einer vorausschauenden nationalen Wachstumspolitik".³⁾

Gegen eine ausschließliche ökonomische Begründung der Entwicklungshilfe wendet sich FURTH in einem sehr originären Beitrag zum Handbuch der Finanzwissenschaften. Zwar konzediert er:

"In einer Welt, in der alle Länder voll entwickelt sind, arbeiten die einzelnen Volkswirtschaften effizienter als in einer Welt, in der ein Großteil der Menschheit noch in der vorindustriellen Epoche lebt."⁴⁾

FURTH schränkt jedoch ein, daß die Entwicklung der Dritten Welt auch den Wettbewerb für die Industrieländer verschärft:

1) FURTH, aaO; S. 167

2) SCHEEL, Walter; Konturen einer neuen Welt; Reden und Aufsätze; hg. von DRINGENBERG, Walter; Düsseldorf - Wien, 1965; S. 143

3) BILLERBECK, Klaus; Die Konsequenzen der Industrialisierung der Entwicklungsländer für die Industrieländer; Köln, 1964; S. 41

4) FURTH, aaO; S. 167

"Für die Welt als Ganzes wird zwar der Gewinn größer sein als der Verlust. Dies gilt jedoch nicht unbedingt für jedes einzelne Land und trifft keineswegs für jeden einzelnen Wirtschaftszweig zu... Die wirtschaftlichen Folgen der Entwicklung sind in der Gegenwart die gleichen geblieben wie früher, sie erklären nicht die neuerdings zu verzeichnende veränderte Einstellung der entwickelten Länder zur Auslandshilfe."1)

Es zeigt sich, daß das Verfolgen wirtschaftlicher Ziele nicht die Notwendigkeit der Entwicklungspolitik begründet. Wirtschaftliche Zielsetzungen können also nicht proklamiertes Hauptziel der Entwicklungspolitik sein, denn sie rechtfertigen vor den Steuerzahlern heute nicht mehr als früher die Kosten der Entwicklungspolitik. Wirtschaftliche Ziele werden zwar auch mittels der Entwicklungspolitik verfolgt, jedoch sind sie unter den proklamierten Zielsetzungen nur subsidiärer Art.

b) Das humanitäre Motiv

Stellvertretend für die Vielzahl der "Sonntagsreden-Zitate" über die humanitäre Motivation der Entwicklungspolitik sei hier folgender Ausspruch des Bundespräsidenten Lübke zitiert:

"So wie der Bruder gegenüber dem Bruder Verantwortung trägt, so haben auch die Völker für einander einzustehen."2)

Unter Hinweis auf die barsche Antwort, die Jesus der Frau aus Kanaa gab (Math. 15, 26), argumentiert FURTH:

"Individuelle Wohltätigkeit ist in der Tat eine moralische Pflicht unter den heute akzeptierten Wertsystemen. Bei Ländern handelt es sich zwar nicht um Einzelpersonen, sondern um Gesamtheiten von Individuen mit sehr unterschiedlichem wirtschaftlichen Status. Zwar sind in einem unterentwickelten Land (beinahe per definitionem) arme Leute zahlreicher und zugleich noch ärmer als in einem hochentwickelten Land. Die wirtschaftliche Auslandshilfe stellt aber nicht nur eine Belastung der Reichen, sondern auch eine Belastung der Armen des hochentwickelten Landes dar, und sie begünstigt nicht nur die Armen, sondern auch die Reichen des unterentwickelten Landes. Ein armer Mann in einem hochentwickelten Land hat keine moralische Pflicht, höhere Steuern zu zahlen, um einen Reichen in einem unterentwickelten Land zu begünstigen. Die Reichen in beiden Ländern mögen moralisch verpflichtet sein, den Armen des eigenen wie auch denen anderer Länder zu helfen, doch ist dies nicht der wesentliche Grund für die Gewährung der Auslandshilfe."3)

1) FURTH, aaO; S. 167

2) Zitiert bei DONNER, Otto; Zum Unbehagen über die Entwicklungshilfe; Berlin, 1962; S. 9

3) FURTH; aaO; S. 167

Auch humanitäre Anliegen sind folglich nur subsidiäre Anliegen der Entwicklungspolitik, da auch sie auf sich allein gestellt, nicht eine Berechtigung für die anfallenden Kosten der Entwicklungspolitik begründen.

c) Das politische Motiv

Da die proklamierten wirtschaftlichen und humanitären Motive allein nicht Hauptziel der Entwicklungspolitik sein können, dieses aber mit Hinblick auf die Notwendigkeit innenpolitischen Konsensus' nur gesamtwirtschaftlich, humanitär oder politisch motiviert sein kann, müssen wir annehmen, daß das r e a l e Hauptziel auf anderen wirtschaftlichen oder humanitären Zielsetzungen fußt als den proklamierten, oder aber, daß das Hauptziel politisch motiviert ist. Da wir nach dem p r o k l a m i e r t e n Hauptziel suchen, als Voraussetzung zur Fragestellung nach dem tatsächlichen Hauptziel der deutschen Entwicklungspolitik, können wir schließen, daß das proklamierte Hauptziel eine politische Zielsetzung sein muß, weil die zwei anderen Möglichkeiten entfallen. Es gilt also zu fragen, welches unter den proklamierten politischen Zielen das die Notwendigkeit der Entwicklungspolitik begründende Hauptziel ist.

Wir können hierbei zunächst die Zielsetzungen ausklammern, die in der öffentlichen Begründung der Notwendigkeit staatlicher Entwicklungspolitik von vornherein als untergeordnete Ziele vorgetragen werden. Solche subsidiären Zielsetzungen sind, Entwicklungspolitik solle ein Mittel zur Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruches, zur Förderung freundschaftlicher Beziehungen zu den Entwicklungsländern, zum Erlangen internationaler Respektabilität sein.

Das einzige politische Ziel, das als Hauptzielsetzung der deutschen Entwicklungspolitik öffentlich vorgetragen wurde, ist, daß Entwicklungspolitik ein Mittel zur Sicherung des Weltfriedens sein solle. Was hierunter verstanden wird, muß zunächst präzisiert werden, um die Frage nach der für diese Zielsetzung effizientesten Ziel-Mittel-Kombination beantworten zu können.

5. Der Inhalt des proklamierten Hauptzieles

a) Die Überwindung des Nord-Süd-Gegensatzes

Die umfassendste Interpretierung der Zielsetzung der Entwicklungspolitik versteht diese als Mittel zur Sicherung des Weltfriedens im Sinne einer weltweiten Sozialpolitik. Entwicklungspolitik solle bewirken, den schroffen Gegensatz zwischen armen und reichen Ländern zu mindern, um einen weltweiten Bürgerkrieg zu verhindern.¹⁾

"Ganz ohne Frage würde eine unkontrollierte Regression nicht unterstützter, nicht sich reformierender Wirtschaften (in den Entwicklungsländern - G.M.) zu Anarchie und Zusammenbruch führen."²⁾

Aufgabe der Entwicklungspolitik sei es, eine "Balkanisierung" der Dritten Welt zu verhindern:

"Interne Instabilität ist eine Gefahr für den Weltfrieden. Staaten in Aufruhr und Auflösung geben im kalten Krieg Anlaß zu Ost-West-Machtkonfrontationen. Sie schaffen auf neue das Risiko des Konfliktes, das vor 1914 die Instabilität auf dem Balkan beinhaltete, daß nämlich rivalisierende Machtsysteme, die versuchen, in solche Vakuumräume einzudringen, bei ihrem Zusammenstoß sich zu einem großen Krieg verwickeln."³⁾

Robert KENNEDY bezeichnete die Industrienationen als "Inseln der Prosperität in einem Meer der Armut"⁴⁾ für die, wie UN-Generalsekretär U Thant 1966 vor dem Europa-Rat in Straßburg ausführte, die politischen Unruhen, die sich z.B. aus der indischen Versorgungskrise 1966 ergaben, "ein Vorbote eines Sturmes (sind - G.M.), der auch uns einmal hinwegfegen kann".⁵⁾

1) Vgl. KALBITZER, H.; In: Große Anfrage der SPD betr. Entwicklungspolitik der Bundesregierung; Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode; 49. Sitzung (16. Nov. 1962); Stenographische Berichte Bd 51; Bonn, 1962; S. 2168 ff.; S. 2195

2) WARD-JACKSON, Barbara; Foreign Aid: Strategy of Stopgap?; In: Foreign Affairs, Vol. 41, No. 1 (October 1962); S. 90 ff.; S. 104

3) Ebenda S. 91

4) Zitiert bei Winkler, Hans Joachim; Entwicklungshilfe - Geschenk, Geschäft oder Politik; Beiträge zur Sozialkunde, Reihe A, H. 20, Opladen, 1966; S. 21

5) Ebenda

Der SPD-Politiker Helmut KALBITZER schrieb:

"Die Verpflichtungen der Entwicklungspolitik sind für die SPD grundsätzlich gleichrangig beispielsweise mit der militärischen Verteidigung, da beide der Erhaltung des Friedens dienen sollen."¹⁾

Ähnlich argumentiert der CDU-Politiker Gerhard FRITZ, dessen von der der CDU nahestehenden Eichholz-Akademie herausgegebene Schriften eine erste Zusammenfassung von in CDU-Arbeitskreisen diskutierten Gedanken zur Entwicklungspolitik waren:

"Es muß ständig darauf hingewiesen werden, daß diese Hilfe etwas Ähnliches wie einen Beitrag zur Lebensversicherung darstellt."²⁾

Diese Interpretation ist zugleich auch die offizielle Ansicht des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit:

"Entwicklungshilfe zur Eindämmung weltweiter sozialer Spannungen und Unruheherde ist eine Dienstleistung im Interesse unserer eigenen Sicherheit, denn es wäre leichtsinnig und unrealistisch, sich mit dem Gedanken in Sicherheit zu wiegen, daß wir uns in einer durch zunehmende Einkommensdivergenzen geteilte Welt friedlich und ungestört der Vermehrung unseres Wohlstandes hingeben können. Der Friede in der Welt ist unteilbar."³⁾

b) Behauptung im Ost-West-Gegensatz

Nicht allein die Bedrohung des Weltfriedens durch einen möglichen Aufstand der Habenichtse gegen die Industrienationen (Nord-Süd-Gegensatz) rechtfertigt Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik. Die nationale Sicherheit wird auch bedroht gesehen durch die Gefahr, daß bei Unterlassen einer Entwicklungspolitik durch die Industrienationen die Entwicklungsländer dem Herrschaftsbereich des Ostens zufallen würden (Ost-West-Gegensatz).

Dieser politische Aspekt wird von Walter SCHEEL besonders hervorgehoben:

"Es wäre eine Illusion zu glauben, daß die industrialisierten Länder der westlichen Welt sich als politisch und wirtschaftlich sichere, isolierte Inseln des Wohlstan-

1) KALBITZER, H.; Dieser Aufgabe den Vorrang geben; In: Das Parlament, Jg. 12, Nr. 35 - 36, Sondernummer Entwicklungsländer; (29. August 1962); S. 3

2) FRITZ, Gerhard; Entwicklungspolitik als Aufgabe; unter Mitarbeit von Ferdinand KOPP, Karl Heinz BILKE, Walter MOLT; 3. Auflage; Bonn, 1962; S. 228

3) RAU, Walter; Warum Entwicklungshilfe; In: Für Sie gelesen; hg. von BMZ; Heft 35; S. 1 ff.; S. 8

des behaupten könnten, wenn die wichtigsten wirtschaftlichen, militärischen und politischen Positionen in Afrika, Asien und Lateinamerika von Peking oder Moskau aus beherrscht oder beeinflusst würden... Die Frage, ob sich die Entwicklungsländer, die "Dritte Welt", an Peking oder Moskau oder an westlichen Vorstellungen ausrichten, ist und bleibt von unermeßlicher Bedeutung. Die Entscheidung aber, wie sie sich orientieren, ob östlich oder westlich, kann nicht durch militärische Macht, sondern nur durch wirksame Beteiligung an der Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten dieser Länder entschieden werden."¹⁾

Auch Horst ZIMMERMANN hat darauf hingewiesen, daß Entwicklungshilfe eine *conditio sine qua non* der westlichen Bündnispolitik ist, da "Neigung zum Westen und niedriger Lebensstandard nicht korrelieren".²⁾

c) Die Identität beider Zielsetzungen

Während Entwicklungspolitik im ersten Falle durch weltweite Sozialpolitik den Nord-Süd-Gegensatz überwinden soll, muß sie im zweiten Falle als Mittel der Bündnispolitik die westliche Position im Ost-West-Gegensatz stärken. Die verschriebenen Rezepte zur Überwindung der die nationale Sicherheit gefährdenden zwei Gegensätze in der weltpolitischen Konstellation sind einander identisch. Die Kur für die Entwicklungsländer heißt in beiden Fällen "wirtschaftliche Gesundung". Auch der Kreis der Patienten ist für beide Zielsetzungen identisch, denn nach offizieller Lesart in der Bundesrepublik haben die Entwicklungsländer "eines auf jeden Fall gemeinsam: sie sind Teile der freien Welt, und sie wollen Teile der freien Welt bleiben".³⁾

Aus dieser Identität der Aufgabe und des Kreises der zu begünstigenden Länder in den Fällen, in denen Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik im Sinne weltweiter Sozialpolitik oder als Sicherheitspolitik im Sinne westlicher

1) SCHEEL, Walter; Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik; Schriftenreihe des BMZ; Bonn, 1966; S. 5

2) ZIMMERMANN, aaO; S. 168

3) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 7

Bündnispolitik verstanden wird, wäre zu schließen, daß aus beiden Zielsetzungen die gleiche Wahl der Mittel zur Realisierung dieser politischen Ziele erfolgte. Dagegen hat FURTH jedoch eingewandt, daß wenn jede Geste der Entwicklungspolitik als Schachzug des Kalten Krieges verstanden wird, andere Hilfsformen gewählt werden, als wenn Entwicklungspolitik allein die Überwindung des Gegensatzes zwischen armen und reichen Nationen bewirken sollte:

"Wird nämlich die Auslandshilfe als Waffe des Kalten Krieges eingesetzt, so ist es unvermeidlich, daß die Auswahl der verwaltenden Institutionen, die Wahl der Empfänger der Hilfe, die Kriterien bei der Verteilung der Hilfe und sogar die Typen der Auslandshilfe ebenso von politischen wie ökonomischen Überlegungen beeinflußt werden. In vielen Fällen wird die Hilfe an andere Länder gegeben werden, als jene, die sie am meisten benötigen oder am besten ausnutzen könnten und zu Zwecken oder Bedingungen, die das Wirtschaftswachstum wahrscheinlich nicht maximieren."¹⁾

Demgegenüber ist jedoch anzuführen, daß tatsächlich der Kreis der Länder, die Entwicklungshilfe erhalten, unter beiden Zielsetzungen identisch ist, denn Hilfe wird in beiden Fällen vorzugsweise jenen Ländern zufließen, in denen soziale Spannungen ein Weiterbestehen der zur Zeit friedlichen Ordnungen gefährden und in denen Anarchie oder im Zuge von Anarchie kommunistische Machtergreifung zur Gefährdung des Weltfriedens und damit der nationalen Sicherheit der Geberstaaten führen könnte.

Auch DONNER argumentiert, daß politisch motivierte Entwicklungshilfe immer die Länder bevorzugt berücksichtigt, deren innere Spannungen am größten sind, da sich eine anderweitige Bevorzugung nur erklären läßt, wenn andere als politische Zielsetzungen die tragenden Motive der Entwicklungspolitik wären. Eine Bevorzugung der Länder, die am ärmsten sind, entspräche einer Entwicklungspolitik, deren Hauptziel humanitär motiviert wäre, eine wirtschaftliche Motivierung des Hauptziels der Entwicklungspolitik erforderte eine Bevorzugung der Länder, die dem Stadium des "take off" am nächsten sind.²⁾ Gleichwohl ob Entwicklungspolitik als

1) FURTH; aa0; S. 168

2) Vgl. DONNER; aa0

"weltweite Sozialpolitik" oder "westliche Bündnispolitik" verstanden wird, ihre Aufgabe ist es unter beiden Zielsetzungen, den Ländern zu helfen, in denen soziale Unruhen und politisches Chaos herrschen, die den Weltfrieden in Frage stellen. Der Kreis der Länder, in denen entweder Anarchie oder Machtübernahme des Kommunismus drohen, ist aus Sicht der westlichen Geberstaaten und damit aus Sicht der Bundesrepublik identisch. Für die deutsche Entwicklungspolitik ist die Zielsetzung Sicherheitspolitik ein Überbegriff, aus dem sich die Notwendigkeit identischer Maßnahmen hinsichtlich der Wahl der zu begünstigenden Länder auch dann ergibt, wenn diese Sicherheitspolitik unterschiedlich als weltweite Sozialpolitik oder als westliche Bündnispolitik verstanden wird.

Gilt FURTH's Argument auch nicht hinsichtlich der Wahl der zu begünstigenden Länder, so bleibt doch zu fragen, ob unter den beiden Zielsetzungen sich tatsächliche Divergenzen in der Wahl der Mittel ergeben. Die Studie KRETZSCHMARs "Auslandshilfe als Mittel der Außenpolitik"¹⁾, wie auch der Verlauf der sogenannten "Nahost-Krise 1965" haben gezeigt, daß Entwicklungspolitik kein geeignetes Instrument zur kurzfristigen Beeinflussung aktueller Geschehnisse ist.

Um zu spät erkannte Gefahren für den Weltfrieden - in der Form bedrohlicher Geschehnisse in den Entwicklungsländern - kurzfristig zu beeinflussen, bedarf es anderer Mittel als der Vergabe von Entwicklungshilfe. Hier wären Militärhilfe oder politische Bestechungsgelder angezeigt. FURTH übersieht, daß solche Maßnahmen nicht Formen der Entwicklungshilfe (Auslandskapitalbereitstellung zur Förderung des Wirtschaftswachstums) sind. Die effizienteste Form der Entwicklungshilfe als Mittel einer Politik, das westliche Bündnis

1) KRETZSCHMAR, Winfried W; Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik; München 1964; Vgl. auch WEISS, Dieter; Zum Verhältnis der Bundesrepublik zu den Arabischen Staaten; In: Europa-Archiv; Folge 21, 1965; S. 821 ff.; sowie ders.; Entwicklungspolitik und Außenpolitik; Bonn 1965 (hektographiert)

zu stärken, wird, was die langfristigen und einzig sinnvollen Maßnahmen betrifft, identisch sein mit der effizientesten Form der Entwicklungshilfe, die ein Mittel weltweiter Sozialpolitik sein will. Als Sicherheitspolitik wird in beiden Fällen angestrebt, die geeignetsten Formen zur Verhinderung von sozialen Unruhen und politischem Chaos in den Entwicklungsländern zu wählen. Entwicklungshilfe kann hierbei nur ein langfristig wirksames Mittel sein.

Die Wahl kurzfristig wirksamer Formen der Entwicklungshilfe zur Verhinderung kommunistischer Machtergreifung in den Entwicklungsländern, z.B. die Bevorzugung von Sozialinvestitionen (Wohnungsbau, Städtesanierung) vor Infrastrukturinvestitionen¹⁾ ist Verschwendung von Mitteln, wenn es als Alternative kurzfristig wirksamere Maßnahmen aus anderen Bereichen als dem der Entwicklungshilfe gibt. Sie ist auch Verschwendung hinsichtlich des langfristigen Zieles, wenn diese kurzfristig wirksamen Mittel geringere Auswirkungen haben als alternative Verwendungen. Das Argument FURTHs kann nur gelten, wenn es hieße, die Zielsetzung "Bündnispolitik" macht Entwicklungspolitik anfälliger für die Wahl **n i c h t** effizienter Hilfsformen.

d) Entwicklungspolitik ist Sicherheitspolitik

So ergibt sich, daß die Wahl der zu begünstigenden Länder und die effizientesten Formen der Entwicklungshilfe identisch sind unter den Zielsetzungen, Entwicklungspolitik solle weltweite Sozialpolitik und Entwicklungspolitik solle westliche Bündnispolitik sein.

Damit haben wir zwei als Hauptziele der deutschen Entwicklungspolitik deklarierte Zielsetzungen bestimmt, die zu ihrer Verwirklichung die Wahl der gleichen Mittel verlangen. Wir können für beide Zielsetzungen einen Oberbegriff wählen, der beiden Zielsetzungen gerecht wird. Der Oberbegriff

1) MAURER, Gerhard; Blickpunkt Südamerika - Die Revolution der steigenden Erwartungen; Köln - Berlin, 1967; S. 82 und S. 146

heißt: "Politik zur Sicherung des Weltfriedens". In der Tat heißt das proklamierte Hauptziel der deutschen Entwicklungspolitik nach Ausführungen des Bundesministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: "Entwicklungspolitik ist Sicherheitspolitik".¹⁾

6. Das Kriterium für die optimale Form der Entwicklungshilfe

Es wird nun zu fragen sein, ob die tatsächlichen Vergabe-grundsätze deutscher Entwicklungshilfe, die zur Erreichung dieses proklamierten Hauptzieles effizientesten sind. Dazu bedarf es eines Kriteriums zur Bestimmung der entwicklungs-politischen Effizienz. Wir müssen zunächst bestimmen, welche Aufgaben Entwicklungspolitik bei den Bemühungen zur Sicherung des Weltfriedens erfüllen kann.

Die Mittel der Entwicklungspolitik sind die Bereitstellung von Entwicklungshilfe und das Ergreifen entwicklungsfördernder Maßnahmen der Handelspolitik. Beide Mittel tragen durch Bereitstellung von Auslandskapital und durch Vermehrung der Devisenerlöse der Entwicklungsländer zu einer Hebung der Investitionsrate und damit zu einem beschleunigten Wachstum in der Dritten Welt bei. Somit bewirkt Entwicklungshilfe eine Hebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern und beseitigt dort die Ursachen der den Frieden in der Welt bedrohenden "Revolution der steigenden Erwartungen." 2)

Diese Revolution wird dann um sich greifen, wenn das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern nicht in einem solchen Ausmaß steigt, daß es die steigenden Erwartungen der Bevölkerung an eine bessere Zukunft befriedigen kann.

Wir übernehmen für diese Arbeit die Annahme, daß die Hebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern eine "sozio-ökonomische Entwicklung"³⁾ bewirkt, die "soziale Mobilität

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 5

2) MAURER; aaO; S. 38 ff.

3) BEHRENDT; aaO; S. 724

und politische Aktivität" ¹⁾ fördert und zu einer "freiheitlichen Ordnung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse führt". ²⁾ Es liegt leider noch keine Arbeit vor, die sich mit dieser Arbeitshypothese, der Grundlage aller westlichen Entwicklungspolitik, kritisch auseinandersetzt. Unter dieser Annahme wird ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum den steigenden Erwartungen der Massen nach Verbrauchsgütern, nach Erziehung und Bildung, nach sozialer Mobilität und nach Freiheit und Gerechtigkeit, eine Chance auf Erfüllung bereiten.

Da es Aufgabe der Entwicklungspolitik ist, die Bedrohung des Weltfriedens durch die Revolution der steigenden Erwartungen abzuwehren, ist die Entwicklungspolitik am effizientesten, die in den von dieser Gefahr bedrohten Ländern entweder bei gegebenen Kosten, die die Geberländer aufzubringen bereit sind, das größtmögliche Wirtschaftswachstum erzielt, oder bei vorgegebenem Wachstumsziel die geringsten Kosten verursacht.

Die logisch folgende Fragestellung ist die nach objektiven Kriterien zur Bestimmung solcher entwicklungspolitischen Effizienz. Unter der Annahme, daß Wirtschaftswachstum die revolutionäre Gefahr in den Entwicklungsländern mindert, können wir uns der Ergebnisse der wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen über die Effizienz von verschiedenen Formen der Entwicklungshilfe hinsichtlich des ökonomischen Ziels "Förderung des Wirtschaftswachstums der Entwicklungsländer" bedienen, um die größtmögliche entwicklungspolitische Effizienz der Entwicklungshilfe unter verschiedenen Vergabegrundsätzen, und damit die optimale Form der Entwicklungshilfe feststellen. Kriterium für den jeweiligen Beitrag von unter verschiedenen Vergabegrundsätzen bereitgestellter Entwicklungshilfe zur Erfüllung des Hauptziels der Entwicklungspolitik, und somit Kriterium für die optimale Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe, ist also

1) WINKLER; aaO

2) RAU; aaO; S. 6

die wirtschaftswissenschaftliche Fragestellung, wie Entwicklungshilfe unter alternativen Vergabegrundsätzen zur Förderung des Wirtschaftswachstums der Entwicklungsländer beiträgt.

Aussagen über die an diesen ökonomischen Kriterien bemessene entwicklungspolitische Effizienz alternativer Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe, beantworten zugleich die Frage, ob die tatsächlichen Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe, die zur Erreichung des Hauptzieles "Sicherung des Weltfriedens" optimale Ziel-Mittel-Kombination darstellen.

Wenn sich ergeben sollte, daß die tatsächlichen Vergabegrundsätze nicht für die vergebene Entwicklungshilfe die größtmögliche entwicklungspolitische Effizienz erzielen, sondern nur ein geringeres Wirtschaftswachstum in den begünstigten Ländern bewirken, als bei gleichen Kosten im Falle einer anderen Gestaltung der Vergabegrundsätze möglich gewesen wäre, ergibt sich die Erklärung hierfür aus den Fragen, ob subsidiäre Zielsetzungen diese Abweichung von der größtmöglichen entwicklungspolitischen Effizienz bewirkt haben und ob das proklamierte Hauptziel der Vergabe deutscher Entwicklungshilfe das tatsächliche Hauptziel darstellt.

Wenn sich bei dieser Fragestellung fernerhin ergeben sollte, daß die zur Erreichung des Hauptzieles erforderliche Effizienz nur bei der Wahl solcher Vergabegrundsätze zu erzielen ist, die größere Kosten verursachen, ergibt sich eine Erklärung für die mangelnde Bereitschaft, solche Vergabegrundsätze zu wählen, deren entwicklungspolitische Effizienz die Erreichung des Hauptzieles sicherstellen, aus der Frage, ob die bei Beharren auf den tatsächlichen Vergabegrundsätzen erreichbaren subsidiären Ziele das eigentliche Hauptziel der Vergabe von Entwicklungshilfe darstellen.

Wirtschaftstheoretische Untersuchungen über die entwicklungspolitische Effizienz bestimmter Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe geben Antwort auf unsere Fragestellungen:

Wenn bei Anwendung eines bestimmten Grundsatzes das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern nicht in dem Ausmaß gesteigert werden kann, als möglich wäre, sofern alternative Vergabegrundsätze gewählt worden wären, gibt es hierfür zwei mögliche Ursachen. Für den Fall, daß andere Vergabegrundsätze die gleichen Kosten verursacht haben würden, beruht das Beharren auf diesem Vergabegrundsatz auf dem Verfolgen von subsidiären Zielen, die vom proklamierten Hauptziel abweichen. Für den Fall, daß alternative Vergabegrundsätze größere Kosten verursacht haben würden, beruht das Beharren auf diesem Vergabegrundsatz darauf, daß nicht das proklamierte Hauptziel das tatsächliche Ziel der Vergabe deutscher Entwicklungshilfe ist.

7. Vermutungen über subsidiäre Ziele

Der Mangel einer wissenschaftlichen Studie über die Motive der Entwicklungspolitik zwingt uns zur Bestimmung der subsidiären Ziele der Entwicklungspolitik zunächst, einen Katalog von zusätzlichen Zielen aufzustellen, die mittels der Entwicklungspolitik zu verfolgen vielfach gefordert wird und deren Berücksichtigung bei der Gestaltung der deutschen Entwicklungspolitik zu vermuten ist. Wir vermuten, daß außenpolitische Aspekte, privatwirtschaftliche Interessen und innenpolitische Notwendigkeit diese subsidiären Ziele begründen. Über diese vermuteten subsidiären Ziele stellen wir zunächst einen Katalog auf, der in den Hauptteilen I und III überprüft werden wird.

a) Außenpolitische Aspekte

Die Bundesrepublik versucht, den Alleinvertretungsanspruch in der Dritten Welt durchzusetzen. Sie hat nie Zweifel daran gelassen, daß eine Anerkennung der DDR durch ein Entwicklungsland für dieses den Fortfall der deutschen Entwicklungshilfe zur Folge hätte:

"Entwicklungshilfeleistungen stellen oft eine wesentliche Unterstützung des Alleinvertretungsanspruches der Bundesregierung dar... Sie finden ihre Grenzen dort,

wo eine deutsche Rechtsposition verloren zu gehen droht."¹⁾

In der Regierungserklärung vom November 1965 wird dieser Standpunkt bekräftigt:

"Unsere Beziehungen zu fremden Völkern werden davon beeinflusst, wie sie sich in dieser Frage (deutsche Frage) verhalten. Das gilt nicht zuletzt auch für die Entwicklungsstaaten... Wenn wir das Streben dieser Länder nach Stabilität und Unabhängigkeit anerkennen, dürfen und müssen wir erwarten, daß sie auch unseren Wunsch respektieren, die Teilung unseres Lands zu überwinden... und uns in ihrer Haltung dabei unterstützen."²⁾

In allen Kreditverträgen, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit den Entwicklungsländern schloß, ist eine Wohlverhaltensklausel vorgesehen³⁾, die die Entwicklungshilfe zum "Gerichtsvollzieher der Hallsteindoktrin"⁴⁾ macht. Unter dieser Zielsetzung ist die Entwicklungshilfe auch als Gegenwaffe gegen die bescheidenen Entwicklungshilfebemühungen der DDR gesehen worden:

"Die Entscheidung der Deutschlandfrage wird einmal davon abhängen, welcher Teil Deutschlands bereit ist, größere friedliche Opfer für die Durchsetzung seiner Politik zu bringen."⁵⁾

Eine Betrachtungsweise, die es vor allem als einen Erfolg der Entwicklungshilfe ansieht, daß die Bundesrepublik von rund 100, die DDR aber nur von 11 Staaten anerkannt wird⁶⁾,

-
- 1) SCHEEL, Walter; Entwicklungshilfe und Außenpolitik; Vortrag gehalten vor der Staatsbürgerlichen Vereinigung Bad Godesberg am 11. Nov. 1965; In: Bulletin; Nr. 181 (16. Nov. 1965); S. 1463 ff.; S. 1463
 - 2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages; Stenographische Berichte; 4. Wahlperiode, 4. Sitzung vom 10. Nov. 1965; Bonn, 1965; S. 31
 - 3) Vgl. ENGLER; aaO; S. 49 ff.
 - 4) RAU; aaO; S. 9
 - 5) PAULS, R.F; Außenpolitik und Entwicklungshilfe; In: Außenpolitik, Heft 6/65, nachgedruckt in Handbuch, II-A-30-BR; 43. Liefg., Nov. 1965; S. 241 ff.; S. 249
 - 6) ROEGELE, Otto; Eine kritische Bilanz der staatlichen Entwicklungshilfe; Kommentar im Zweiten Deutschen Fernsehen am 2. Jan. 1965; abgedruckt in: Entwicklungsländer, hg. von Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln; Nr. 25 (März 1965); S. 5

wird nur allzu leicht das Ziel, Entwicklungspolitik solle Weltsicherheitspolitik sein, der Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruches unterordnen. Wir vermuten, daß dieses Ziel die Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe beeinflusst.

Wir vermuten fernerhin, daß das außenpolitische Anliegen, mittels der deutschen Entwicklungspolitik in der Dritten Welt über die Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruches hinaus durch Hilfevergabe Freundschaft und "good will" zu "erkaufen", Einfluß nimmt auf die Gestaltung der Entwicklungshilfe-Vergabegrundsätze. Es wird zu untersuchen sein, inwieweit dieses Ziel der effizientesten Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungspolitik im Wege steht.

Wir vermuten darüberhinaus, daß die deutsche Entwicklungspolitik mitgeprägt wurde durch den Wunsch, vermittels Vergabe von Entwicklungshilfe nationales Ansehen und politischen Einfluß auch außerhalb der Dritten Welt zu gewinnen. Zu Beginn der Entwicklungshilfebemühungen der Bundesregierung war die Bereitschaft, sich an der internationalen Gemeinschaftsaufgabe zu beteiligen, auch dadurch motiviert, einen angesehenen Platz unter den Industrienationen zurückgewinnen zu wollen. Sie waren zugleich eine Reaktion auf den Druck anderer Geberstaaten, die eine Beteiligung an den Lasten der internationalen Entwicklungsförderung (sharing of the burden) forderten. Die Bereitschaft der Bundesregierung, Entwicklungshilfe im europäischen Rahmen (Europäische Entwicklungsfond) zu vergeben, war zugleich Werben um Frankreichs Beitritt zur EWG. Es wird zu fragen sein, ob die Politik, Entwicklungshilfe als Instrument zur Wiedererlangung der Bündnisfähigkeit einzusetzen, die Entwicklungshilfebemühungen in eine der effizientesten Form abträgliche Richtung gelenkt hat.

Gelegentlich wird die Bereitschaft der Bundesrepublik, Entwicklungshilfe zu vergeben, als eine Art "unterschwelliger Kollektivschuld" am Leid der Menschen in den Entwicklungsländern gedeutet.¹⁾ Eine ähnliche Zielsetzung ergibt sich

1) Vgl. KÖLLNER; aaO; S. 281

aus folgender Betrachtungsweise:

"Europa und Amerika haben den alten Kulturen der heutigen Entwicklungsländer unendlich viel zu verdanken. Sie sind sich darüber klar, daß ihre Dankesschuld nur unzureichend dadurch abgetragen werden kann, wenn sie diesen Ländern bei der Schaffung gesunder ökonomischer Verhältnisse helfen."1)

Wir vermuten, daß auch diese Haltung auf die Gestaltung der Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe einwirkt.

Wir vermuten ferner, daß auch der Versuch, "Ideologien zu exportieren", deren Form mitbestimmt hat. Diese Vermutungen stützen sich auf folgende Äußerungen:

Minister SCHEEL erklärte, durch gezielte Maßnahmen würde man sich bemühen, in den Entwicklungsländern "sicherzustellen, daß - natürlich unter Einpassung in die jeweiligen Ordnungsformen - dort auch die Privatwirtschaft gestärkt wird".2)

Der SPD-Politiker KALBITZER forderte die Durchsetzung sozialistischer Gesellschaftsordnungen in den Entwicklungsländern:

"Ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung muß von den Ideen des demokratischen Sozialismus erfüllt werden, damit sie nicht neuen Formen der Unterordnung verfallen."3)

Es wird zu fragen sein, ob diese Zielsetzung die Gestaltung der Vergabegrundsätze beeinflusste.

b) Privatwirtschaftliche Interessen

Lie gleichen wirtschaftspolitischen Ziele, die Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik rechtfertigen, nämlich das Bemühen, Bezugs- und Absatzmärkte für die Zukunft zu sichern, können auch aus privatwirtschaftlichen Interessen verfolgt werden. Diese privatwirtschaftlichen Interessen werden zu nationalen Anliegen, wenn sie bedingt durch den Wettbewerb

1) BRÄKER, Hans; Probleme der deutschen Entwicklungshilfe; In: Aus Politik und Zeitgeschichte; Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament; Nr. 35/36 (29. August 1962); S. 441 ff.; S. 454

2) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 13

3) KALBITZER; aaO; S. 3

im Welthandel, gegen die Interessen anderer Länder durchgesetzt werden müssen.

Auch die deutsche Entwicklungspolitik ist als Politik zur Förderung des Exports verstanden worden. Der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit führte aus:

"So gesehen versteht sich Entwicklungspolitik als Basisinvestition für den lebenswichtigen Außenhandel der deutschen Wirtschaft... Es wird möglich sein, die entwicklungspolitischen Interessen langfristig so miteinander in Einklang zu bringen, daß beide Seiten, Geber und Nehmer, den größtmöglichen Nutzen ziehen."¹⁾

Auch hier wird zu untersuchen sein, inwieweit sich unsere Vermutung, daß diese subsidiäre Zielsetzung die optimale Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe beeinträchtigt.

Im Bereich der wirtschaftlichen Anliegen, die mittels der deutschen Entwicklungspolitik durchzusetzen gefordert wird, ist eine ganze Reihe von Gruppeninteressen aufzuzählen. Die Exportwirtschaft betrachtet die "Interessen des normalen Exportgeschäftes" als die in der Entwicklungspolitik vorrangig zu vertretenden Anliegen.²⁾ Die besonders stark vom Exportgeschäft abhängigen Industriezweige, Fahrzeug- und Luftfahrzeugbau, Maschinenbau, Chemische Industrie, Eisen-schaffende Industrie, Elektrotechnische Industrie³⁾, müssen aus ihrer Interessenlage nach Vergabegrundsätzen verlangen, die ihren Absatz fördern. Die Gruppe der deutschen Wirtschaft, die eine Ausweitung ihrer privaten Auslandsinvestitionen anstrebt, wird nach Förderungsmaßnahmen zur Minderung der Kosten und der Risiken solcher Direktinvestitionen verlangen. Bei manchen Maßnahmen, die offiziell als Entwicklungshilfe aufgeführt werden, wird zu fragen sein, ob sie nicht eher Subventionen für deutsche Industrien darstellen

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 9

2) Deutscher Industrie und Handelstag; Bericht 1965; o.O. (Bonn), 1966; S. 47
Vgl.

3) Jahresgutachten 1964 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode; Anlagen zu den stenographischen Berichten, Bd 95, Bonn, 1964/65; Drucksache IV/2890

(z.B. ERP-Besteller-Kreditprogramm zur Finanzierung von Schiffsexporten deutscher Werften)¹⁾, oder ob sie tatsächlich den wohlklingenden Namen Entwicklungshilfe verdienen.

c) Innenpolitische Notwendigkeiten

Schließlich soll diese Arbeit untersuchen, inwieweit die Gestaltung der Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe beeinflußt wird durch innenpolitische Anliegen, die zwar nicht darauf abzielen, die Entwicklungspolitik für bestimmte Ziele einzusetzen, sondern die durchzusetzen für erforderlich gehalten wird, um in der Bevölkerung und der innenpolitischen Auseinandersetzung Zustimmung für die Entwicklungspolitik der Regierung zu gewinnen und zu erhalten. Wir vermuten, daß die Wahl der Vergabegrundsätze beeinflußt wird durch das Interesse, die Kosten der Entwicklungspolitik für den Steuerzahler so gering wie möglich zu halten. Wir vermuten ferner ein Interesse der Regierung, eine Entwicklungspolitik betreiben zu wollen, die eine Vielzahl von Sicherungen gegen Verschwendung, Korruption und Mißbrauch ermöglicht. Wir vermuten, daß bei der Gestaltung der Vergabegrundsätze darauf geachtet werden muß, daß sichtbare Erfolge und bekundete Freundschaft und Anerkennung durch die Hilfeprogramme bewirkt werden. Wir vermuten, daß durch innenpolitische Notwendigkeiten ein Zwang besteht, eine Entwicklungspolitik zu betreiben, die sicherstellt, daß ein möglichst großer Teil der aufgebrauchten Gelder wieder in die eigene Wirtschaft zurückfließt. Wir vermuten schließlich, daß Rücksichtnahme auf den Steuerzahler andererseits bewirken wird, daß der Zweckentfremdung des Entwicklungshilfeprogramms zur Verfolgung subsidiärer Ziele Schranken auferlegt werden.

Wir haben zu untersuchen, inwieweit diese innenpolitischen Notwendigkeiten die Gestaltung der Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe beeinflussen.

1) KfW; Geschäftsbericht 1965; Frankfurt/Main; S. 80

Es wurde festgelegt, was in dieser Studie unter dem Begriff Entwicklungshilfe verstanden werden soll. Dabei haben wir eine sehr weitfassende Auslegung gewählt, die es ermöglicht, den Einfluß möglichst vieler subsidiärer Ziele auf die Gestaltung der Entwicklungshilfe aufzuzeigen. Um die Wirkung dieser Einflüsse zu analysieren, haben wir ein proklamiertes Hauptziel der Entwicklungshilfe bestimmt mit dem Vorsatz, alle Abweichungen hiervon auf das Verfolgen niederrangiger Ziele zurückzuführen. Wir vermuten, daß außenpolitische Aspekte, privatwirtschaftliche Interessen und innenpolitische Notwendigkeiten einen Einfluß auf die Gestaltung der Entwicklungshilfe ausüben, der der hinsichtlich des proklamierten Hauptziels effizientesten Form der Entwicklungshilfe abträglich ist.

8. Zusammenfassung der Abgrenzungen und Hypothesen

Diese Arbeit beschäftigt sich nicht mit einer privatwirtschaftlichen Form der Entwicklungshilfe, nämlich der Placierung von Anleihen der Entwicklungsländer auf den Kapitalmärkten der Industrienationen, weil diese, wie sich aus dem Kapitel über die Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexportes ergibt, für die Entwicklungspolitik in neuerer Zeit keine tatsächliche Bedeutung hat. Auch Schenkungen privater Organisationen werden aus dieser Untersuchung ausgeschlossen. Staatliche Geschenke werden als Sonderfall der Kapitalhilfe verstanden. Ferner widmet sich diese Studie nicht den nicht-finanziellen Problemen, die bei der Vergabe von Technischer Hilfe, Bildungshilfe und Sozialhilfe auftreten. Die besondere Bedeutung einer effektiven Kombination von Technischer Hilfe und Kapitalhilfe wird durchaus nicht verkannt, kann jedoch nicht hier dargestellt werden. Hinsichtlich der finanziellen Aspekte werden Technische, Sozial- und Bildungshilfe als Kapitalschenkungen im Werte der gewährten Dienste verstanden und somit als spezielle Formen der Kapitalhilfe zu Vorzugsbedingungen behandelt. Die Untersuchung der entwicklungsfördernden Maßnahmen der Handelspolitik beschränken sich auf die Auswirkungen dieser Mittel auf die Gestaltung der Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe.

Die Untersuchung geht zunächst von der Vermutung aus, daß das proklamierte Hauptziel der deutschen Entwicklungspolitik das tatsächliche Hauptziel dieser Politik ist. Welche anderen Ziele vermittlels der Entwicklungspolitik noch verfolgt werden, wird erst die Analyse ergeben. Hierüber wurden in der Einleitung nur Vermutungen angestellt.

Fundamentale Arbeitshypothese dieser Studie ist die Annahme, daß durch Steigerung des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern dort eine etwaige, den Weltfrieden bedrohende, aus der Revolution der steigenden Erwartungen sich ergebende Entwicklung hin zur Anarchie verhindert werden kann.

HAUPTTEIL I

THEORIEN DER ENTWICKLUNGSHILFE

Wir hatten festgestellt, daß unter der Hauptzielsetzung, die Vergabe von Entwicklungshilfe solle ein Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens sein, sie in der Form vergeben werden muß, die das größte Wirtschaftswachstum in den begünstigten Entwicklungsländern bewirkt.

Ob andere Interessen die Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe beeinflussen, wird dann ersichtlich, falls Abweichungen von diesen optimalen Vergabeformen festzustellen sind. Wir haben die tatsächlichen Vergabegrundsätze mit solchen zu vergleichen, die wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen uns als diejenigen zu erkennen geben, unter denen das proklamierte Hauptziel mit der größtmöglichen Effizienz verwirklicht werden kann. Zur Feststellung solcher Vergabegrundsätze, bei deren Anwendung das Ziel der Entwicklungspolitik, ein für die Sicherung des Weltfriedens für notwendig erachtetes Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern zu erreichen, überhaupt verwirklicht werden kann, betrachten wir im folgenden Abschnitt die Theorien der Entwicklungshilfe unter der Fragestellung, ob die sich aus ihnen ergebenden entwicklungspolitischen Konzeptionen vermögen, das proklamierte Hauptziel der Entwicklungspolitik zu erreichen, und unter der Fragestellung, welche sonstigen außenpolitischen Aspekte, privatwirtschaftlichen Interessen und innenpolitischen Notwendigkeiten jeweils die Gestaltung der Entwicklungshilfe nach den Konzeptionen dieser Theorie zu berücksichtigen erlaubt.

Die entscheidende Voraussetzung dafür, daß Konzeptionen über die zweckmäßige Gestaltung der Entwicklungshilfe den Anspruch erheben können, Theorien der Entwicklungshilfe zu sein, ist, daß sie das Problem lösen, wie verhindert werden könne, daß die Gewährung von Entwicklungshilfe die Entwicklungsländer in eine ausweglose Verschuldung verstrickt. Es lassen sich nur drei geschlossene Systeme unterscheiden, die das Problem der Schulden-

bewältigung zu lösen beanspruchen. Diese drei Theorien der Entwicklungshilfe sind:

1. Die Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexports. Diese Theorie wurde von der klassischen Nationalökonomie zur Erklärung des internationalen Finanzgeschäfts entwickelt. Ihre Fundamente sind die Theorien der freien Marktwirtschaft und des internationalen Freihandels. Die Theorie unterstellt, daß das Theorem der fallenden Profitrate für eine ausreichende, weil wirtschaftlich begründete, Kapitalbereitstellung durch die private Initiative sorgen würde und daß die privatwirtschaftlichen Überlegungen über die Bonität der Kapitalempfänger eine Überschuldung der Entwicklungsländer verhindern würde. Die Gestaltung der Vergabegrundsätze nach den sich aus dieser Theorie ergebenden Kriterien für die effizienteste Vergabe der Entwicklungshilfe wird heute von Anhängern der Marktwirtschaft und des Freihandels gefordert.

2. Die Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe, Diese Theorie weist dem Staat die Aufgabe zu, bei Engpässen, entstanden durch nicht hinreichende privatwirtschaftliche Kapitalbereitstellung, aus politischen Motiven durch staatliche Aktionen ökonomische Hemmnisse zu überwinden. Fundament dieser Theorie ist die Annahme, daß ständige Nettokapitalbereitstellung entgeltlicher Entwicklungshilfe, auch über Perioden mangelnder Rückzahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer, schließlich dort zu einer Wirtschaftsentwicklung führen würde, die auf lange Sicht auch die Abtragung des aufsummierten Schuldenberges ermöglicht. Diese Konzeptionen sind vom wissenschaftlichen Stab der Weltbank entwickelt worden und 1964 in Genf auf der Welthandelskonferenz vorgelegt worden.¹⁾ Der Bericht wird nach dem führenden Nationalökonom des Weltbankstabes auch "AVRAMOVIC-REPORT" genannt.

1) International Bank for Reconstruction and Development; Economic Growth and External Debt - An Analytical Framework; In: Proceedings UNCTAD, Vol. V; S. 72 ff.; Conference Document E/CONF 46/84 und International Bank for Reconstruction and Development; Economic Growth and External Debt: A Statistical Presentation; In: Proceedings UNCTAD, Vol. V; S. 108 ff.; Conference Document E/CONF 46/40
Vgl. auch
AVRAMOVIC, Dragoslav and GULHATI, Ravi; Debt Servicing Problems of Low-Income Countries, 1956-1958; Baltimore, 1960

3. Die "Lückentheorie"

Die Lückentheorie geht davon aus, daß sowohl private wie auch staatliche, entgeltliche Kapitalhilfe die Mehrheit der Entwicklungsländer in unüberwindliche Verschuldung verstrickt. Andererseits vermag diese Entwicklungshilfe kaum die Verluste an Deviseneinnahmen zu kompensieren, die die Entwicklungsländer aufgrund der freien Organisation des Welthandels erleiden. Die Lückentheorie fordert eine Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer in einer weitgehend reglementierten Weltwirtschaft, die den Entwicklungsländern die Deviseneinnahmen erbringt, die diese zu ihrer Entwicklung benötigen. Falls nicht entwicklungsfördernde Maßnahmen der Handelspolitik als Mittel der Entwicklungspolitik gewählt werden, bedürfe es zur Füllung der Deviseneinnahme-Importbedarfslücke der Entwicklungsländer der Bereitstellung von Entwicklungshilfe zu solchen Vorzugsbedingungen, die eine Verschuldung der Entwicklungsländer verhindern. Die Lückentheorie wurde vor allem von Raul PREBISCH und seinen Mitarbeitern in der Welthandelsabteilung des Sekretariats der UNO (Vorläufer der Welthandelskonferenz) entwickelt. Eine Begründung der geforderten entwicklungspolitischen Maßnahmen, insbesondere die Forderung hinsichtlich der Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe, wurde als Basisdokument der Welthandelskonferenz vorgelegt.¹⁾ Der Bericht wird auch "PREBISCH-REPORT" genannt.

4. Schließlich ist noch eine sowjetische Entwicklungshilfe-Konzeption erwähnenswert. Vielfach vereinbart die Sowjetunion mit den Entwicklungsländern als Verzinsung und Tilgung ihrer Kredite Sachlieferungen. Nach diesem Konzept werden in den Entwicklungsplänen der Empfängerländer die erforderlichen Sachlieferungen von vornherin eingeplant,

1) PREBISCH, Raul; Towards a New Trade Policy for Development; In: Proceedings UNCTAD, Vol. II; S. 1 ff.; Conference Document E/CONF 46/141; (Eine deutsche Zusammenfassung; nachgedruckt in: Handbuch III-D-30; 27. Liefg. Mai 1964; S. 11 ff. und
UN Secretariat-Bureau of General Economic Research and Policies; Finance and International Trade; In: Proceedings UNCTAD; Vol. V; S. 1 ff.; Conference Document E/CONF/46/141

wodurch der Sicherung der Ostblock-Kredite Priorität eingeräumt wird. Abgesehen vom ordnungspolitischen Zwang zum Staatshandel ist das Schema jedoch nicht für alle Entwicklungshilfe gewährenden Länder übertragbar:

"Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die Vereinbarung von Sachlieferungen nur solange die Schuldentrückzahlung für das Gläubigerland sichert und für das Schuldnerland erleichtert, solange sie nur für einen begrenzten Teil der Gesamtverschuldung vorgenommen wird. Wenn alle Kredite im Rahmen einer überhöhten, die Leistungsfähigkeit des Schuldnerlandes übersteigenden Auslandsverschuldung durch Sachlieferungen verzinst und getilgt werden sollen, dann steht man vor weithin denselben Problemen wie bei der geldwirtschaftlichen inneren Aufbringung und Transferierung."¹⁾

Da diese Konzeption prima facie keine Lösung der Probleme der Verschuldung der Entwicklungsländer bietet, verbleiben nur die ersten drei genannten Theorien. Nur sie beanspruchen, sowohl das Problem der Auslandsverschuldung zu lösen, als auch eine hinreichende Kapitalbereitstellung für die Entwicklungsländer zu sichern.

Die Fragestellungen für die folgende Betrachtung der drei Theorien der Entwicklungshilfe heißen:

Kann Entwicklungshilfe, gewährt zu solchen Vergabegrundsätzen, die sich aus der jeweiligen Theorie als die zweckmäßigsten ergeben, das proklamierte Hauptziel der Entwicklungspolitik erreichen?

Welche subsidiären Ziele der Entwicklungspolitik können jeweils bei der Vergabe von Entwicklungshilfe nach den sich aus diesen Theorien herleitenden optimalen Vergabegrundsätzen verfolgt werden?

1) MEYER, Fritz W.; Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer; In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd 14, 1963, Heft 3 (Festschrift für Andreas PREDÖHL); S. 361 ff.; S. 373

I. DIE THEORIE DES PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN KAPITALEXPORTS

1. Das Konzept

Die klassische Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexports basiert auf dem Theorem der fallenden Profitrate. Dieses Theorem besagt, Kapitalknappheit in den Ländern niedrigerer Entwicklungsstufe sichere den Investitionen so hohe Ertragsraten, daß das privatwirtschaftliche Kalkül Investitionskapital aus den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer leitet. Dieser Kapitalstrom vollzieht sich solange, bis das Gesetz vom Ausgleich der Ertragsraten zu einem einheitlichen Entwicklungsstand in der Weltwirtschaft führt. Da das Ausmaß der Verschuldung die profitablen Investitionschancen reguliert, wird ein solcher privatwirtschaftlicher Kapitalexport zu keiner wirtschaftlich nicht zu rechtfertigender Verschuldung der Entwicklungsländer führen. Ordnungspolitische Konsequenz dieser Auffassung ist, daß es keiner staatlichen Initiative zur Entwicklungsförderung bedarf, diese stünden vielmehr einer hinreichenden privatwirtschaftlichen Zurverfügungstellung von Kapital marktverzerrend entgegen, weil sie die Entwicklungsländer in eine privatwirtschaftlich nicht gerechtfertigte Verschuldung führen. Zur Rechtfertigung dieser Theorie wird vielfach das Beispiel der Entwicklung Japans angeführt.¹⁾

Fritz MEYER versteht alle Abweichungen von diesem Weg als "kollektivistischen Holzweg" mit "kümmerlichen Erfolgsaussichten". Solche Abweichungen vom "alten, bewährten System der privaten Entwicklungshilfe" betrachtet er als "halbgare sowjetische Rezepte", als Versuche "überschlaue das Beste aus zwei Welten kombinieren zu wollen", die zu einem "Mixtum Compositum von Wirtschaftsordnungen" und zu einer "Kausalkette, die zur Zentralverwaltungswirtschaft führt" leiten. "Gefühlsduselige Rücksichtnahme auf nationale Empfindlichkeiten" führe zu dem Versuch, "ein Faß ohne Boden" füllen zu

1) RÖPKE, Wilhelm; Die unentwickelten Länder als wirtschaftliches, soziales und politisches Problem; In: Entwicklungsländer, Wahn und Wirklichkeit; hg. von HUNOLD, Albert Erlenbach - Zürich, 1961; S. 11ff.; S. 65

wollen, ferner zu "Gigantomanie" und schließlich auf eine "kollektivistische Pflichtstrafe".¹⁾ Allein Beschränkung der Entwicklungshilfe auf marktwirtschaftlich motivierte Lieferkredite und Direktinvestitionen verhindert nach MEYER eine auf diese "kollektivistische Pflichtstrafe" führende Verschuldung der Entwicklungsländer. Solche Vergabegrundsätze zwingen die Entwicklungsländer zu interner finanzieller Stabilität und verhindern somit eine Kreditaufnahme, die die wirtschaftliche Bonität der Entwicklungsländer übersteigt. Nach MEYER ergeben sich die Zahlungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer nicht aufgrund passiver Leistungsbilanzen, sondern aufgrund von Kapitalflucht "als Folge von Inflationismus, Devisenbewirtschaftung und anderen staatlichen Interventionen, welche die Sicherheit des Privateigentums beschränken".²⁾ Erst die staatliche Vergabe nicht marktwirtschaftlich gesteuerter Entwicklungshilfe habe es den Entwicklungsländern ermöglicht, "sich einen Überschuß von Gütern und Dienstleistungen über die gleichzeitige Ausfuhr hinaus zu leisten".³⁾

MEYER wendet sich gegen die staatlich-entgeltliche Kapitalhilfe, obwohl ihre Konditionen bankgeschäftlich sind, weil für ihre Vergabe nicht wirtschaftliche Kriterien maßgebend sind (andernfalls wäre eine staatliche Vergabe von Entwicklungshilfe ja überflüssig, da diese von der Privatwirtschaft gewährt würde). Er widerspricht auch der Lückentheorie:

"Wenn die Finanzierungslücken in den Entwicklungsplänen wie bisher das maßgebliche Kriterium für den Bedarf an ausländischem Kapital bleiben, dann kann man durch Erhöhung der Planziele beliebig lange einen Kapitalimportbedarf "nachweisen".⁴⁾

MEYER führt die nunmehr den privatwirtschaftlichen Kapitalexport behindernde Verschuldung der Entwicklungsländer auf

1) MEYER, Fritz, W.; Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe; In: Wirtschaftspolitische Chronik; Heft 3, 1961; S. 7 ff.; S. 10 - 23

2) MEYER (Zahlungsbilanz); aaO; S. 364

3) Ebenda

4) MEYER (Illusionäre Politik); aaO; S. 25

Berücksichtigung der Lückentheorie zurück. Er verneint, daß es ein Defizit in der Leistungsbilanz gäbe, "das allein aus Armut, wirtschaftlicher Rückständigkeit oder auf irgendwelchen anderen strukturellen Gegebenheiten erwachsen könne".¹

Somit folgert MEYER:

"Wie groß der Einfuhr"bedarf" einer armen Volkswirtschaft im Verhältnis zu ihren Exportmöglichkeiten sein mag, er ist für den Saldo der Leistungsbilanz des Landes unerheblich, genauso unerheblich wie der Nahrungsbedarf eines Hungernden für seine tatsächliche Nahrungsaufnahme... In allen Fällen bestimmt... die Gestalt der Kapitalbilanz den Saldo der Leistungsbilanz, nicht umgekehrt."²)

Um einen Weg in die Verschuldung und den Zwangskollektivismus zu verhindern, empfiehlt MEYER als "nächstliegende und erfolgversprechendste Lösung" privatwirtschaftliche Zurückhaltung, durch Einschränkung risikoreicher Direktinvestitionen und Lieferkredite, insbesondere aber die Einstellung staatlicher Entwicklungskredite, "wenn die Gesamtbelastung durch Auslandsschulden der Grenze der voraussichtlichen Fähigkeit zum Rücktransfer sich annähert".³)

2. Die Praemissen

Hat das Gesetz der fallenden Ertragsrate heute noch Gültigkeit?

Steigende Herstellungskosten in den Industrieländern, hohe Transportkosten für Exporte nach Übersee, günstige Rohstoffpreise, billige Arbeitskräfte und geringere Konkurrenz in den Entwicklungsländern und die Tendenz zur Integration der Entwicklungsregionen zu großen Wirtschaftsräumen, scheinen die Grundvoraussetzungen der Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexportes zu bestätigen. In einer wirtschaftstheoretischen Arbeit entwickelte GÄBLER das analytische Instrumentarium, um die der liberalen Theorie zugrunde liegende "These vom tendenziellen Fall der Profitrate und des Ka-

1) MEYER (Zahlungsbilanz); aaO; S. 363

2) Ebenda; S. 364

3) Ebenda; S. 373

pitalzins mit steigendem Entwicklungsgrad" zu testen.¹⁾ GÄBLER legt dar, daß diese These nur unter sehr engen Prämissen Anspruch auf theoretische Gültigkeit hat. Die Bedingungen dieses Sonderfalls sind aber in der Wirklichkeit kaum gegeben. GÄBLER kommt zu dem Ergebnis, daß man sich "nicht auf die liberale Erwartung stützen könne, eine an Zinsdifferenzen orientierte internationale Kapitalbewegung würde bei Freizügigkeit des Kapitals entscheidend zu einer Realisierung (des Zieles der Entwicklungspolitik -G.M.) beitragen".²⁾

Einer Auswirkung des Gesetzes von der fallenden Profitrate steht der "hartnäckige Widerstand des deutschen Zinses gegen seine Herunterdrückung" entgegen, der "beweist, wie kapitaldurstig die heimischen Auen bleiben".³⁾ Eine zusätzliche Bestätigung dieser Auffassung liefert DONNER:

"Ein grundlegender Unterschied zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg besteht zunächst insofern, als auf der Geberseite die Industrieländer, was sich bereits in ihrem fast durchweg höheren Zinsniveau widerspiegelt, kapitalmäßig heute beengter sind als damals. Auch setzen die Industrieländer jetzt einen viel größeren Teil ihrer Kapitalbildung für die Untermauerung ihres eigenen wirtschaftlichen Wachstums dran (z.B. Ausdehnung der Investitionen im EWG-Raum - G.M.) Die für kommerzielle Auslandsinvestitionen verbleibende Quote der Kapitalbildung hat sich erheblich verringert... Der Kapitalexport, den die Engländer vor dem Ersten Weltkrieg hatten und mühelos finanzierten, entsprach etwa 4% ihres Volkseinkommens. Heute ist man schon froh, wenn ein Industrieland für öffentliche und private Entwicklungshilfe zusammengekommen etwa 1% des Volkseinkommens zur Verfügung stellt."⁴⁾

Obwohl, wie Matthias SCHMITT darstellt, die effektiven Zinssätze für Kredite z.B. in Argentinien 15% pa., in Brasilien zwischen 18 und 48% p.a. und in der Türkei zwischen 15 und 18% p.a. betragen, - wobei natürlich die offiziellen Maximalsätze erheblich niedriger sind -⁵⁾ meint RÖPKE, daß selbst ein

1) GÄBLER, Joachim; Internationale Freizügigkeit des Kapitals und unterentwickelte Länder; Heidelberg, 1963

2) Ebenda; aaO; S. 254

3) RÖPKE; aaO; S. 63

4) DONNER; aaO; S. 14

5) SCHMITT, Matthias; Entwicklungshilfe als unternehmerische Aufgabe; Frankfurt/Main; 1965; S. 62

solches Zinsgefälle nicht die dem Gesetz der fallenden Ertragsraten gemäßen Auswirkungen haben wird, da andere, institutionelle Faktoren seiner Auswirkung entgegenstehen. RÖPKE verweist auf die Unsicherheit des Rechtes in den Entwicklungsländern, auf Mißtrauen und Haß gegenüber Auslandsinvestitionen, auf die Gefahr der Enteignung, auf Beschneidung der Unternehmerfunktionen, auf Zwangseinstellungen nationaler Arbeitskräfte, auf Willkür einer kollektivistisch-inflationären Wirtschaftspolitik, auf unbegrenzte Besteuerung, auf Beschränkung des Devisentransfers durch Devisenzwangswirtschaft, etc.¹⁾ Sodann fragt er:

"Ist überhaupt noch ein Zinsfuß denkbar, der alle diese Risiken deckend, die Mauer des Mißtrauens zwischen dem westlichen Kapital und dieser gärenden und brodelnden Umwelt überwinden könnte?"²⁾

Wäre, wie SCHMITT meint, die private Auslandsinvestition in den Entwicklungsländern die beste Form der Entwicklungshilfe - da sie die beste Kombination von Kapital und Technischer Hilfe darstelle, wegen ihrer marktwirtschaftlichen Steuerung zu keinen Fehlinvestitionen führe und in Bezug auf die Zahlungsbilanz neutral sei³⁾ - ließe sich eine uneingeschränkte Förderung privater Auslandsinvestitionen durch die Entwicklungsländer vermuten. Hingegen ist mit einer ganzen Reihe der von RÖPKE befürchteten Entwicklungen zu rechnen, da sich aus Sicht der Entwicklungsländer eine Vielzahl entwicklungshemmender Aspekte privater ausländischer Kapitaltransaktionen ergeben. Neomarxistische Kritiker zählen diese "zu den wesentlichen Barrieren für eine wirtschaftliche und soziale Verbesserung der Entwicklungsländer".⁴⁾

1) RÖPKE; aaO; S. 50

2) Ebenda

3) SCHMITT, M.; Die Rolle der privaten Investitionen in der Entwicklungshilfe; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Social Politik, NF Bd. 35; Berlin, 1965; S. 617 ff S. 622 ff

4) BORIS, Hans Dieter; Zur politischen Ökonomie der Beziehungen zwischen Entwicklungsländern und westlichen Industriegesellschaften; In: Das Argument, Jg. 8, Heft 3, Juni, 1966 S. 173 ff.; S. 192

Die Argumente aus Entwicklungsländern gegen private ausländische Direktinvestitionen stellt ausführlich anhand von Beispielen GIESECKE dar.¹⁾ Die Entwicklungsländer befürchten:

- a) Monopolisierung der Märkte, da ausländische Tochtergesellschaften dank ihrer Kapitalreserven eine Niedrigpreispolitik zur Er kämpfung von Monopolstellungen durchhalten können.
- b) Überfremdung, die über wirtschaftliche Macht zu politischer Macht führt.
- c) Einen Dekapitalisierungseffekt, da Gewinne häufig über dem Zinssatz für internationale Anleihen liegen. Wenn diese Gewinne nicht transferiert würden, führt dies zu einer ständigen Vergrößerung der Verschuldung und der Währungsansprüche aus dem Ausland. Schließlich ergeben sich Gewinne, die in keinem Verhältnis zu den Initialinvestitionen stehen.
- d) Höhere Devisenabflüsse für Gewinntransfers als Neuinvestitionsbeträge.
- e) Antizyklische Kapitalabzüge bei bereits leichten Krisenperioden.
- f) Konzentration der Auslandsinvestitionen auf nur wenige Branchen, für die auch für nationales Kapital ein Investitionsanreiz besteht.
- g) Ungenügende Veredelung geförderter Produkte im Entwicklungsland.
- h) Diskriminierende Personalpolitik.
- i) Investitionen, "die nur im geographischen Sinn Auslandsinvestitionen sind, sonst aber in ihrer Funktion und Nützlichkeit eine Komplementärinvestition zu den Industrien der entwickelten Länder darstellen"²⁾ und somit "unbalanced growth" und die negativen Folgen der "dual economy" perpetuieren.

1) GIESECKE, Helmut; Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern; Hamburg, 1963; S. 14 ff.

Vgl. auch

WEISS, D.; Risiken und Chancen des deutschen Investors in den Entwicklungsländern; In: Die Unternehmung bei wachsender Integration der Märkte; hg. von d. Deutschen Gesellschaft für Betriebswirtschaft; Berlin 1965; S. 316 ff.

2) BORIS; aaO; S. 192

Fernerhin sind noch zwei weitere Argumente gegen die privatwirtschaftliche Handhabung der Entwicklungshilfe zu nennen. Sie schränken sowohl für Lieferkredite wie auch für Direktinvestitionen den Anspruch ein, privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe könne Fehlinvestitionen vermeiden:

GUTH behauptet, eine marktgerechte Finanzierung produktiver Projekte durch Lieferkredite sei nicht möglich, da für die Einräumung langfristiger Zahlungsziele Wettbewerbsmomente bestimmend seien, nicht aber die Rentabilität der zu finanzierenden Projekte.¹⁾ Für Privatinvestitionen gilt nach HANKEL, daß betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Investitionsnutzen in der Regel nicht immer zusammenfällt. Vielmehr müsse neben die betriebswirtschaftliche Projektbewertung (Zins- und Rentabilitätskalkulation) eine Abschätzung des volkswirtschaftlichen oder sozialen Projektnutzens treten. Die bei Privatinvestitionen unabdingbare Überbewertung der mikroökonomischen Investitionsnutzen-Rechnung gegenüber der Berücksichtigung makroökonomischer Präferenzen und Prioritäten kann dazu führen, daß keineswegs die für das Entwicklungsland effizienteste Allokation des Kapitals erreicht wird.²⁾ Schließlich muß noch berücksichtigt werden - wie immerhin ein hoher Beamter des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit schreibt - daß in vielen Entwicklungsländern "das Auslandskapital durch eine zu enge Ehe mit den ausbeuterischen und korrupten Oberschichten so diskreditiert ist, daß nur die staatliche Initiative übrig bleibt".³⁾

Keineswegs werden im Falle jeder Direktinvestition alle oder auch nur einige dieser Argumente zutreffen, jedoch erscheint es unbillig, die von durchaus ernstzunehmender und vielfach

1) Zitiert bei BURMEISTER; aaO; S. 55

2) HANKEL, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe; In: Handbuch der Finanzwissenschaft; hg. von NEUMARK, Fritz; 2. Auflage, 4. Bd; Tübingen, 1965; S. 246 ff; S. 225

3) SONNENHOHL, Gustav Adolf; Entwicklungshilfe und innere Wirtschaftsförderung der BRD; Vortrag auf dem Wesertag 1963 (10. Mai 1963); Göttingen; In: Handbuch II-A-30-BR; 20. Liefg., Juni 1963; S. 200

auch befreundeter Seite¹⁾ vorgetragenen Einwände als "Ismen" zu verhöhnern und schlicht zu behaupten, "eine derartige Gefahr oder Furcht ist absolut unbegründet, es ist einfach absurd, weiter in Kategorien zu denken wie kolonialer Herrschaft, imperialer Tradition, Beeinflussungen oder Abhängigkeiten ähnlicher Art, die völlig anachronistisch sind".²⁾

Um sich gegen entwicklungshemmende Tendenzen zu schützen, um nationalistischen Motiven in den Entwicklungsländern Rechnung zu tragen und ferner, um der staatlichen Entwicklungsplanung die Steuerfunktion für die Wirtschaftsentwicklung zu erhalten, werden Entwicklungsländer auch weiterhin fremde Investitionen "willkürlich" besteuern, dem Transfer der Kapitalerträge und Tilgungssummen "unbillige" Hindernisse in den Weg legen, der Anstellung ausländischer Spezialkräfte "unvernünftige" Schwierigkeiten machen, den Einfluß der ausländischen Kapitalgeber in der Führung der Aktiengesellschaften "engherzig" beschränken oder sonstwie dem ausländischen Kapital "abschreckende" Ungelegenheiten bereiten.³⁾ Sie werden auch weiterhin nicht in ihrer "Wirtschafts- und Rechtsordnung ausreichende Garantien für die Sicherheit von ausländischen Krediten und Direktinvestitionen"⁴⁾ bieten. Als Folge jedoch wird "auf lange Sicht in Zukunft privates anlagewilliges Kapital nur in Entwicklungsländer fließen, in denen ähnliche, in ihrem Kern kapitalistische Geschäftspraktiken herrschen wie in den kapitalexportierenden Ländern selbst".⁵⁾

Mit RÖPKE läßt sich folglich behaupten, daß "das Ende des Kolonialismus auf absehbare Zeit hinaus auch die Voraussetzung erschüttert hat, von denen die Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder durch freiwilliges Engagement des westlichen Kapitals abhängt".⁶⁾

1) BEN SALAH, Ahmed; Die Förderung privater Investitionsfähigkeit aus der Sicht der Entwicklungsländer; In: Europa Archiv, Jg. 21, Heft 2 (25. Jan. 1966); S. 67 ff. S. 70

2) SCHMITT (Aufgabe); aa0; S. 50

3) Adjektiva bei RÖPKE; aa0; S. 52

4) MEYER (Illusionäre Politik); aa0; S. 20

5) KÖLLNER; aa0; S. 300

6) RÖPKE; aa0; S. 54

RÖPKE anerkennt selber die Notwendigkeit von Entwicklungshilfe für das Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer, er hält diese sogar für unentbehrlich¹⁾, jedoch sieht er unter den gegebenen Konstellationen keine Möglichkeit, diese den Entwicklungsländern zuteil werden zu lassen. Entgegen abstreitender Beteuerungen betrauert er folglich wohl doch den Zusammenbruch des kolonialistischen Systems - muß er doch mit Erschütterung feststellen, daß westlicher Fortschritt im Paradies Bali das Einhergehen der Frauen mit entblößtem Busen verdrängt habe.²⁾ MEYER fordert eine Rückkehr zum alten System, obwohl seine Argumente selber zum Ausdruck bringen, daß ohne die allein in kolonialistischer Abhängigkeit bestehende oder mittels imperialistischer "gun boat diplomacy" erreichbare Durchsetzbarkeit der Rechtsordnungen der Geberländer dieses alte System nicht mehr existent ist. Im Gegensatz zu RÖPKE und MEYER also warnt KÖLLNER vor der "irrtümlichen Ansicht..., die heutige Weltwirtschaft sei noch immer nach den Spielregeln eines liberalen 19. Jahrhunderts neu zu beleben".³⁾

3. Die Möglichkeiten der Durchführung

a) Grenzen der Wirksamkeit

Da eine Rückkehr zu Kolonialismus und imperialistischer "gun boat diplomacy" und eine Abkehr vom Nationalismus und von staatlicher Entwicklungsplanung in den Entwicklungsländern kaum denkbar ist, wird privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe sich auf die relativ wenigen Länder beschränken, die ohnehin die rückständigsten Phasen der Wirtschaftsentwicklung bereits hinter sich gelassen haben.

"Die Privatwirtschaft wird sich in erster Linie die starken und nicht mehr sehr entwicklungsbedürftigen, weniger hungrigen Entwicklungsländer herausuchen."⁴⁾

Bezeichnenderweise ist die deutsche private Entwicklungshilfe vorwiegend in Lateinamerika aktiv geworden. SCHMITT selber

1) RÖPKE; aaO; S. 46

2) Ebenda; S. 79

3) KÖLLNER; aaO; S. 297

4) VIALON, Friedrich Karl; Die Kunst der Entwicklungshilfe; Sonderdruck zur Zeitschrift Europäische Wirtschaft - Entwicklungsländer; Baden Baden - Bonn, 1962; S. 13

bezeichnete nach einer geographischen Übersicht über das Investitionsklima in den Entwicklungsländern die entsprechenden Verhältnisse in der Dritten Welt als "unbefriedigend, ja entmutigend". SCHMITT konnte bei diesem düsteren Überblick nur zehn Länder als "Oasen" nennen.¹⁾

Der Umfang des privaten Engagements blieb insbesondere im Vergleich zum Kapitalverkehr zwischen den Industrieländern hinter den Erwartungen zurück. Der Anteil der deutschen Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern betrug 1962 38,6% der gesamten deutschen privaten Auslandsinvestitionen, er ist 1965 sogar auf 31,5% gefallen.²⁾ Nur etwa ein Drittel der US-Auslandsinvestitionen entfallen auf Entwicklungsländer.³⁾ Die relativ wenigen Auslandsinvestitionen in den Entwicklungsländern waren zumeist nicht durch das Theorem der fallenden Ertragsrate bedingt sondern wurden wegen Importrestriktionen der Entwicklungsländer ausgeführt.

"Ohne Zweifel sind die meisten Entscheidungen zur Fabrikationsaufnahme in Übersee in der Nachkriegszeit durch die Abschließungstendenzen in den Entwicklungsländern veranlaßt worden. Und auch für weitere Jahre wird dieses Motiv seine Bedeutung behalten."⁴⁾

1958 wurde in einem Hearing vor dem US-Congress bezeugt, daß nicht überhöhte Gewinnerwartungen, sondern restriktive Importpolitik und Sorge, die ausländische Konkurrenz könne einem zuvorkommen, für 90% der Auslandsinvestitionen der US-amerikanischen Industrie entscheidend gewesen waren.⁵⁾

Neben der Beschränkung auf die relativ weniger bedürftigen Entwicklungsländer wird sich die private Entwicklungshilfe auch nur wenigen Wirtschaftszweigen zuwenden - vornehmlich dem Abbau von Rohstoffquellen, dem Maschinen- und Fahrzeug-

1) SCHMITT (Privatinvestitionen); aaO; S. 628

2) Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft) mbH, Köln; Geschäftsbericht 1965; S. 7

3) BURMEISTER; aaO; S. 100

4) GIESECKE; aaO; S. 70

5) Ebenda; S. 69

bau und der Chemischen und Elektrotechnischen Industrie. Der überwiegende Teil der Entwicklungsaufgaben jedoch "erstreckt sich zumeist in den Anfängen des Entwicklungsprozesses auf Projekte wie... (folgt eine Liste von Infrastrukturvorhaben - G.M.), die generell nicht von privaten Auslandsinvestitionen finanziert werden können".¹⁾

Fernerhin ist der Kreis der potentiellen Investoren auf Großbetriebe beschränkt, auf - wie Hermann ABS ausführte - in der Bundesrepublik nur etwa 500 bis 1 000 deutsche Unternehmen.²⁾

Die private Entwicklungshilfe hat in den letzten zehn Jahren - von der Petroleumwirtschaft und Erzgewinnung abgesehen - nicht bedeutsam zur Entwicklung der unterentwickelten Länder beigetragen.³⁾ Wie auch GUTH ausführt, wird sich ihr Beitrag auch künftig nur langsam steigern können.⁴⁾ Es wäre also "irrsinnig anzunehmen, die Kredithilfen aus öffentlichen Mitteln könne völlig auf die private Wirtschaft verlagert werden".⁵⁾

Aus anderen Erwägungen kommt ZIMMERMANN zu dem gleichen Schluß

"Wenn man mit der Entwicklungshilfe warten will, bis genügend dynamische Unternehmer mit Vorschlägen für rentable Projekte bereitstehen, so ist erstens zu überlegen, ob diese Vorstellung mit der Entwicklung der europäischen Volkswirtschaften aus dem Merkantilssystem übereinstimmt, zweitens, ob die Entwicklungsländer inzwischen nicht Lösungen versuchen, die ihnen adäquater erscheinen, dem Westen aber sehr unangenehm sein dürften, und drittens, ob derjenige, der eine solche Politik des Hartbleibens vertritt, sie bei einem Blick auf die Lage in den Entwick-

1) BILLERBECK (Reform); aaO; S. 17

2) ABS, Hermann J.; Aktuelle Probleme der Auslandsinvestitionen, Vortrag vor der Ges. zur Förderung des Schutzes von Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern, BfA; aaO; S.2

3) BASCH, Antonin; Financing Economic Development; New York, 1964; S. 301

4) GUTH, Wilfried; Finanzielle Probleme der Entwicklungshilfe; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Social Politik, NF Bd 35; Berlin, 1965; S. 599 ff.; S. 600

5) SONNENHOHL (Wirtschaftsförderung); aaO; S. 206; Vgl. auch derselbe, Diskussionsbeitrag; Ist Privatinvestition Entwicklungshilfe? Bericht über die 11. Tagg. der Table Rond pour l'étude de l'Europe; Berlin 1963; In: Das Parlament, Nr. 29 (17. Juli 1963); S. 10

lungsländern mit seinen ethischen Normen vereinbaren kann."¹⁾

SCHMITT selbst hat den englischen Nationalökonom John H. DUNNING zitiert, der ausführt, daß ausländische Privatinvestitionen vorwiegend in Entwicklungsländer mit bereits vorhandener innerer Wirtschaftskraft fließen und die Privatinvestitionen erst steigen, wenn innere Wirtschaftskraft zur Expansion drängt.²⁾ EHRLICHER geht einen Schritt weiter. In seiner Untersuchung über die Reihenfolge der Finanzierungsinstrumente im Zeitablauf der Entwicklung stellt er öffentliche Auslandskredite den privaten Auslandskrediten voran. Er sieht Entwicklungsimpulse bedingt durch öffentliche Auslandskredite als Voraussetzung für ein Tätigwerden der privaten Wirtschaft in den Entwicklungsländern.³⁾

Wenn dennoch angesichts der nur geringen Wirksamkeit der privaten Entwicklungshilfe MEYER, RÖPKE, HABERLER, HAZLITT, BAUER und VINER die staatliche Entwicklungshilfe ablehnen, entlassen sie hermit die Industrieländer aber keineswegs aus ihrer Verantwortung für die Entwicklungsländer. Sie fordern vielmehr als bessere Alternative eine konsequent geführte, offene, liberale Handelspolitik, "die größere Opfer bedeuten kann als eine direkte Kapitalhilfe".⁴⁾

So wendet sich MEYER dagegen, daß die "Handelspolitik der entwickelten Länder höchst arbeitsintensive Produktionszweige auch dann noch gegen die Konkurrenz aus den sogenannten "Reisstandardländern" schützt, wenn sie bei chronischer Überbeschäftigung nur noch mit Hilfe einer Masseneinwanderung von Fremdarbeitern aufrechterhalten werden können".⁵⁾

1) ZIMMERMANN; aaO; S. 146

2) SCHMITT; (Privat-Investitionen); aaO; S. 620

3) EHRLICHER, Werner; Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern; In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik, Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; hg. von SIEBER, Eugen, Heft 21; Berlin, 1963; S. 101 ff.; S. 120

4) ZIMMERMANN; aaO; S. 39

5) MEYER(Zahlungsbilanz); aaO; S. 370

HABERLER bezeichnet das Verhalten der EWG in bezug auf Zollsenkungen und die protektionistische Agrarpolitik, durch die innerhalb der EWG teure französische Produkte billigere aus Übersee ersetzen, als "Sabotage" an den Bemühungen, die Entwicklung der Dritten Welt zu fördern.¹⁾

b) Staatliche Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe

Aus der Erkenntnis, daß die Bedingungen, die eine wirksame private Entwicklungshilfe möglich gemacht hätten, heute nicht mehr gegeben sind, versucht die Bundesregierung nunmehr durch staatliche Förderungsmaßnahmen für die Privatwirtschaft die der Durchführung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe entgegenstehenden Faktoren zu kompensieren. Die staatliche Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe umfaßt:

1. Staatliche Versicherung des wirtschaftlichen und politischen Kreditrisikos privater Lieferantenkredite.
2. Staatliche Versicherung des politischen Risikos privater Auslandsinvestitionen.
3. Verbilligte ERP-Kredite für Privatinvestitionen.
4. Kapitalbeteiligungen der staatlichen Deutschen Gesellschaft für Wirtschaftliche Zusammenarbeit mbH an Privatinvestitionen.
5. Vergünstigte Steuerabschreibungen und Steuerstundungen für Privatinvestitionen durch das Entwicklungshilfesteuergesetz.
6. Bereitstellung von Mitteln für Prae-Investmentstudien.
7. Staatliche Unterstützung für die Ausbildung von Facharbeitern.
8. Förderung sogenannter Verbundprojekte, bei denen staatliche Entwicklungshilfe die Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Tätigkeiten schafft.
9. Staatliche Bemühungen, mit Entwicklungsländern bilaterale oder multilaterale Investmentschutzverträge zu vereinbaren.

1) HABERLER, Gottfried; Die Zukunft des internationalen Handels Vortrag vor dem Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln (30. Juni 1964); In: Entwicklungsländer; hg. von BfA, Nr. 22 (Juli 1964); S. 9

Diese Maßnahmen sollen die bei staatlicher Passivität nur in unzureichendem Maße gegebenen Anreize für die private Entwicklungshilfe verstärken, um so der Privatwirtschaft zu ermöglichen, wieder die Aufgabe zu übernehmen, die ihr nach der Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexportes zukommt.

"Auch in der Entwicklungspolitik muß der Staat die Daten so setzen, daß die aus übergeordneten Gesichtspunkten notwendige Betätigung im Entwicklungsland dem guten Kaufmann wirtschaftlich sinnvoll erscheint."¹⁾

Diese Förderungsmaßnahmen stellen also den Versuch dar, "das vom Risikokalkül überschattete Gesetz vom Ausgleich der Ertragsraten wieder voll zur Geltung zu bringen".²⁾ Insbesondere die Bundesgarantien und staatlichen Versicherungsschemen sollen bewirken, den Risikograd von Investitionen in Entwicklungsländern auf den einer inneren Staatsanleihe zu reduzieren. Fernerhin vermögen solche Förderungsmaßnahmen, die Stellung der Exportwirtschaft im Weltwettbewerb zu stärken:

"Verschiedene Industriestaaten haben dem (Wunsch der Entwicklungsländer nach günstigeren Krediten - G.M.) durch Einräumung besonders entgegenkommender Finanzierungsmöglichkeiten bereits Rechnung getragen. Bundesregierung und Wirtschaft stehen vor der Aufgabe, mit den Wettbewerbsverzerrungen fertig zu werden, welche die Stellung der deutschen Ausfuhrwirtschaft schwächen."³⁾

Schließlich wird nicht nur eine Verstärkung der direkten Förderungsmaßnahmen für die Privatwirtschaft erstrebt, sondern auch, daß andere Instrumente staatlicher Entwicklungshilfe indirekt in den Dienst der Förderung der Privatwirtschaft gestellt werden:

"Es wird vorausgesetzt, daß letzten Endes die bilaterale langfristige Finanzhilfe aus öffentlichen Mitteln der Bundesrepublik dazu dienen soll, die privatwirtschaftliche Initiative im weitesten Sinne zu fördern, d.h. dazu beitragen, daß Voraussetzungen für private wirtschaftliche Betätigung geschaffen werden... An diesen allgemeinen Gesichtspunkt ist jedoch immer wieder zu erinnern, da es zweifellos in vielen Fällen noch unausgenutzte Möglich-

1) FRITZ (Aufgaben); aaO; S. 142

2) HANKEL; aaO; S. 271

3) Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer; Bemerkungen zur Ausgestaltung der bilateralen langfristigen Finanzhilfe aus öffentlichen Mitteln der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer; o.O.; o.J. (hektographiert)

keiten gibt, dieser generellen Richtlinie zu entsprechen."¹⁾
Wenn sich zeigt, daß "die bisherigen Förderungsmaßnahmen der Bundesregierung keine nennenswerten Erfolge haben verbuchen können", so wird aus dieser Erkenntnis gefolgert, "daß sich allein hieraus eine großzügigere steuerliche Regelung rechtfertigt".²⁾ So kann eine uferlose Förderung des Bundes zur Unterstützung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe schließlich zu einer Aufhebung der Selbstverantwortlichkeit der Unternehmer führen. Dies gilt insbesondere für staatliche Versicherung privater Lieferkredite gegen das wirtschaftliche Risiko.

"Der Wettbewerb, eine der wirkungsvollsten Triebkräfte der modernen Industriewirtschaft, stellt sich hier, gekoppelt mit staatlichen Garantien, in verzerrter Form dar."³⁾

Durch die Abdeckung der wirtschaftlichen Risiken durch Staatsgarantien "gehen die Vorteile der privaten Kreditgewährung in diesem Fall jedoch verloren, da das Wesen der Privatinitiative gerade in der Übernahme von Geschäftsrisiken besteht. Dieser Typ der Auslandshilfe kombiniert in der Tat eher die Nachteile als die Vorteile der öffentlichen und privaten Mitelbereitstellung".⁴⁾

c) Kritik an den staatlichen Förderungsmaßnahmen

Die Befürworter solcher staatlicher Förderungsmaßnahmen meinen, hiermit würde der Theorie des freien entgeltlichen Kapitalexports erneut Geltung verschafft. Tatsächlich aber erfordern diese Maßnahmen eine beträchtliche Hilfe der Steuerzahler. So ironisiert HAZLITT, es sei recht seltsam, "private Investoren gegen Enteignung ohne Entschädigung zu versichern, indem man dem Steuerzahler ohne Entschädigung das Geld enteignet, um diese 'versicherten' Verluste zu zahlen".⁵⁾

1) Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer; aaO

2) BURMEISTER; aaO; S. 159

3) PENTZLIN, Heinz; Entwicklungshilfe - fragwürdige Waffe; In: Die Welt, Nr. 58 (10. März 1965); S. 1 f.; S. 1

4) FURTH; aaO; S. 180

5) HAZLITT, Henry; Illusions of Point Four; 1950; S. 37; zitiert bei RÖPKE; aaO; S. 81

RÖPKE bestreitet, daß staatliche Förderungsmaßnahmen den Bereich privatwirtschaftlicher Entwicklungshilfe wesentlich erweitert haben:

"Wie im privaten Leben eine Bürgschaft nur verantwortet werden kann, wenn eine vernünftige Aussicht besteht, daß sie nicht in Anspruch genommen wird, so haben auch solche Garantie- und Versicherungskonstruktionen im internationalen Kapitalverkehr nur dann einen Sinn, wenn das dadurch gedeckte Risiko seiner Art nach milde und in seinem Umfang mäßig ist. Auch hier zeigt sich, daß der Raum zwischen einer rein marktwirtschaftlichen- entgeltlichen und einer rein politischen-unentgeltlichen Kapitalhilfe nur äußerst schmal ist. Entweder nämlich überwiegt das marktwirtschaftlich-entgeltliche Element, so daß die Staatsgarantie lediglich ein Aval auf einen ohnehin bankfähigen Wechsel ist - dann müssen die Transaktionen auf die wenigen beschränkt bleiben, die beinahe auch als rein marktwirtschaftlich-entgeltliche zustande gekommen wären. Oder aber man will diese Schranke ungeduldig durchbrechen - dann ist damit zu rechnen, daß die Staatsgarantie ernstlich und in einem Umfang in Anspruch genommen wird, der die Transaktionen zu solchen macht, die trotz ihrer marktwirtschaftlich-entgeltlichen Verkleidung in Wahrheit politisch-unentgeltlich sind."1)

Was RÖPKE "Seiltänzerei"²⁾ zwischen privater-entgeltlicher und staatlich-unentgeltlicher Entwicklungshilfe nennt, wird auch in einer Stellungnahme des Bundesministeriums für die Finanzen deutlich:

"Der Bundesminister für Finanzen trifft finanzpolitisch bedeutsame und sich auf den Bundeshaushalt finanziell auswirkende Entscheidungen, wenn er sich zur Übernahme einer Sicherstellung in einem Fall bereiterklärt, in dem es wegen der wirtschaftlichen Lage des Schuldnerlandes fraglich erscheinen mag, ob die Bürgschaft sich noch als eine Nur-Eventualverpflichtung darstellt oder ob die Devisenlage eines Landes bereits den Schadenfall a priori einschließt. Die Ermächtigung des Haushaltsgesetzes umfaßt nur den ersteren Fall."³⁾

Durch staatliche Unterstützung das Prinzip der fallenden Ertragsrate wieder soweit zur Geltung bringen zu wollen, daß es die Aufgaben der erforderlichen Entwicklungsförderung auch in jenen Ländern erfüllt, in denen die ökonomischen, institutionellen und politischen Gegebenheiten seiner Anwendung am stärksten widersprechen, wird zu einem immer stärkeren Ansteigen der keineswegs entgeltlichen-staatlichen För-

1) RÖPKE; aaO; S. 56

2) Ebenda; S. 81

3) PENNING, Karl Heinz; Die Bürgschaften des Bundes im Außenwirtschaftsverkehr; In: BULLETIN, Nr. 167(13.Nov.1964); S. 1543 f.; S. 1544

derung für die Privatwirtschaft führen müssen. Die Folge ist, daß Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern, in denen das Investitionsklima relativ günstig ist, in einem wohl kaum vertretbaren Ausmaß subventioniert werden, solange nicht diskriminierend zwischen den Entwicklungsländern unterschieden wird, was aus technischen wie auch aus politischen Gründen äußerst diffizil wäre und bisher auch nicht getan wurde. Eine solche Förderung käme nicht den Entwicklungsländern direkt zugute, sondern vielmehr in erster Linie den deutschen Investoren.

In einem Preiskartell werden die Preise durch die Leistungsfähigkeit des Grenzbetriebes bestimmt. Den effizienteren Betrieben ermöglicht dies "windfall profits".

Der Versuch, durch staatliche Förderung der Privatwirtschaft auch Investitionen in "Grenzentwicklungsländern", d.h. Ländern mit dem für die Gültigkeit der Theorie des privaten Kapitalverkehrs ungünstigsten Voraussetzungen, zu ermöglichen, hätte die Auswirkung, daß den marktwirtschaftlich gerechtfertigten Unternehmungen in fortgeschrittenen Entwicklungsländern, in denen Rechtssicherheit und politische Stabilität herrscht, eine Rente garantiert werden würde. Oder aber dies würde zu marktwirtschaftlich unhaltbaren Investitionen und damit entgegen den Ansprüchen der Theorie des privaten Kapitalexports zu Fehlinvestitionen und nicht effizienter Allokation des Kapitals führen.

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

Schließlich müssen wir noch untersuchen, welchen Zielen, die mittels der Entwicklungspolitik verfolgt werden oder die zu verfolgen gewünscht wird, die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe und die Vielzahl sie unterstützender staatlicher Förderungsmaßnahmen zu dienen vermag.

a) Das Hauptziel

Nach unseren Darlegungen müssen wir die Frage, ob die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe ein effizientes Mittel zur

Durchführung des Hauptzieles der Entwicklungspolitik (Sicherung des Friedens in der Welt) ist, aus drei Gründen vereinen:

1. Privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe wird nicht in die relativ rückständigen Entwicklungsländer fließen. Gerade aber diesen Ländern zu helfen ist Hauptanliegen einer Politik, die den Nord-Süd-Gegensatz zwischen armen und reichen Nationen überwinden will.
2. Privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe wird die Länder meiden, in denen politische Instabilität herrscht. Gerade aber diesen, von kommunistischer Machtergreifung bedrohten Ländern zu helfen, ist Hauptanliegen einer Politik, die im West-Ost-Gegensatz eine Schwächung der westlichen Position verhindern will.
3. Privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe wird selbst in den Ländern, denen sie sich zuwendet, nicht diejenigen Aufgaben bewältigen können, deren Lösung für eine Wirtschaftsentwicklung unabdingbar und vordringlich sind. Damit aber überwindet sie nicht die wesentlichen Hindernisse, die einem beschleunigten Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer entgegenstehen. Wo erforderlich, erzielt privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe nicht diejenigen politischen Auswirkungen, die zu erreichen, eine als Sicherheitspolitik verstandene Entwicklungspolitik abzielt.

Der Versuch, durch staatliche Förderungsmaßnahmen den Aktionskreis freiwilliger privater Entwicklungshilfe auf die armen Länder, auf die instabilen Länder und auf privatwirtschaftlich nicht anreizende Entwicklungsvorhaben auszudehnen, kann diesen Aktionskreis nur unwesentlich erweitern, ohne daß diese staatlichen Maßnahmen zu massiver staatlicher Hilfe, zu beträchtlichen Subventionen oder zu erheblicher Fehlallokation von Kapital führen.

Allerdings dient die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe zweifellos dem "Ideologie-Export", denn sie fördert den Aufbau freier, marktwirtschaftlicher Ordnungen in den Entwicklungsländern, indem sie dort den privatwirtschaftlichen Sektor stärkt, die Entrepreneur-Initiative belebt und Vor-

bilder und know-how für die Führung privater Wirtschaftsbetriebe bildet. Will man im Aufbau marktwirtschaftlicher Ordnungen ein Bollwerk gegen das Vordringen des Kommunismus oder eine Voraussetzung für ein schnelles Wirtschaftswachstum auch in den ärmsten der Entwicklungsländer sehen, dann muß man der privaten Entwicklungshilfe zuschreiben, daß sie in den Ländern, in denen sie aktiv wird, zur Stärkung des westlichen Bündnisses und zum Abbau des Arm-Reich-Gegensatzes beiträgt - allerdings nur dort, wo eben die Tatsache, daß die Privatwirtschaft sich engagiert, beweist, daß dort nicht die eigentliche Bedrohung der Sicherheit vorliegt.

b) Außenpolitische Aspekte

Als Mittel einer nationalen Außenpolitik ist die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe ungeeignet. Sie wird lediglich, wo sie aktiv wird, den deutschen Namen verbreiten und möglicherweise auch zu Ansehen verhelfen. Darüberhinaus wird man aber nicht erwarten dürfen, daß sie besondere Freundschaften zwischen den Regierungen schafft, da sie als entgeltliche Hilfe oder profitorientierte Investition den Entwicklungsländern keinerlei Opfer bringt. Auch als Mittel der "Bestechung" im Bereich der Außenpolitik ist die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe kaum nutzbar, weil sie den Entwicklungsländern keinerlei Vorteile bietet, die, wenn Investitionen wirtschaftlich rentabel sind, nicht auch konkurrierende Firmen anderer Länder bieten würden. Aus diesen Gründen ist privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe auch kein Mittel zur Durchsetzung des deutschen Alleinvertretungsanspruches. Die private Wirtschaft wird nicht gewillt sein, als Sanktion gegen Länder, die der deutschen Rechtsposition zuwider handeln, rentable Investitionen und Geschäfte zu unterlassen. Das außenpolitische Motiv, gefügige Länder zu belohnen, wird keineswegs die Privatwirtschaft veranlassen, nach dem Profitkalkül nicht gerechtfertigte Investitionen zu tätigen oder Kredite zu gewähren.

"Zum Ärger einiger Botschaften" ist schon oft genug vorgekommen, "daß Industriekreise auf eigene Faust mit Regierungen über Entwicklungsprojekte verhandelten, deren Ausführung kaum

im politischen Interesse der Bundesrepublik lag".¹⁾
Staatliche Maßnahmen zur Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe würden kaum das außenpolitische Verhältnis zu den Entwicklungsländern verbessern. Solche, durchaus Kosten verursachenden, Maßnahmen werden aus deren Sicht wohl nicht als Hilfe verstanden, da diese Opfer in erster Linie den investierenden deutschen Firmen oder kreditbereitstellenden deutschen Exporteuren zugute kommen. Das Einstellen staatlicher Unterstützungsmaßnahmen an die Privatwirtschaft als Sanktion zur Durchsetzung der "Hallstein-Doktrin" wäre eine derart diskriminierende, weil sich deutlich von der Haltung gegenüber anderen Ländern abhebende Maßnahme, daß sie wahrscheinlich nur Enteignungen oder das Nichtbedienen der Handelsschulden zur Folge hätte. Als Reaktion auf ihren Versuch, die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe als Mittel außenpolitischer Erpressung zu handhaben, würde der Bundesregierung im Falle staatlicher Garantien für die Privatgeschäfte die Last der Schadenrückzahlung an die Privatwirtschaft zufallen, ohne daß den betroffenen Entwicklungsländern wesentliche Nachteile entstünden. Vielmehr würde der Wegfall staatlicher Förderungsmaßnahmen zu Klagen der Privatwirtschaft führen, da diese im Vergleich zu den übrigen Industrienationen, die ja ebenfalls ihrer Privatwirtschaft staatliche Förderungsmaßnahmen gewähren, behindert würde.

Die Gestaltung der Entwicklungspolitik nach privatwirtschaftlichen Konzeptionen kann also nicht der Verfolgung außenpolitischer Anliegen dienen.

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Privatwirtschaftliches Interesse an einer Entscheidung, die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe zur Erfüllung der Aufgaben der Entwicklungspolitik einzusetzen, besteht natürlich insoweit, als diese Form wirtschaftlicher Tätigkeit Profite ermöglicht. Dieses Interesse ist das generelle Inter-

1) MEYER-RANKE, Peter; Entwicklungshilfe - zweigleisig?; In: DIE WELT, Nr. 14 (18. 1. 1966)

esse der Wirtschaft, ihre Betätigungsmöglichkeiten ausgedehnt zu sehen. Ein besonderes wirtschaftliches Interesse an einer rein privatwirtschaftlichen Gestaltung der Entwicklungshilfe besteht dann, wenn andere Formen die privatwirtschaftlichen Geschäfte mit den Entwicklungsländern mehr einträchtigen, als sie ihnen nutzen.

Für die Wirtschaft stellt sich die Frage, ob sie die staatlichen Ausgaben für die Förderung der Entwicklungsländer, die sie grundsätzlich begrüßt, so verwandt sehen möchte, daß sie der Förderung der privaten Entwicklungshilfe dienen, oder ob andere Formen der staatlichen Entwicklungsförderung ihr größere Vorteile bringen. Die Alternativen sind staatliche Kapitalhilfe an Entwicklungsländer zu entgeltlichen Bedingungen und zu Vorzugsbedingungen. Die Gewährung von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen bedeutet, wie im Kapitel "Die tatsächlichen Kosten der Entwicklungshilfe" dargelegt werden wird, eine Vergabe von Geschenken. Es ist verständlich, daß die Wirtschaft es bevorzugen würde, solche Geschenke selbst zu erhalten - etwa durch Erweiterung der Steuervergünstigungen des Entwicklungshilfesteuergesetzes für Direktinvestitionen in dem Ausmaß, daß diese Begünstigungen den gleichen Wert der Vorzugsbedingungen - Geschenke hätten; - oder durch Bereitstellung an die Wirtschaft von weiteren und besseren Möglichkeiten, für Direktinvestitionen ERP-Kredite zu Vorzugsbedingungen zu erhalten. Aber selbst wenn die staatliche Hilfe bankgeschäftlich vergeben würde, dürfte die Wirtschaft es begrüßen, diese Summen durch Kreditaufnahme zum Aufbau firmeneigener Tochterfirmen verwenden zu können, oder diese Mittel zur Finanzierung ihrer Exporte selber vergeben zu können. Wenn aber die deutschen Firmen die Projekte, die zu erstellen der Staat durch Kreditvergabe die Möglichkeit schafft, nicht in eigener Regie erstellen sollen, so wird die Industrie daran interessiert sein, daß ähnlich verfahren wird, als wenn sie selber die Kredite hätte vergeben können, die der Staat den Entwicklungsländern gibt, d.h. sie wird Vergabegrundsätze anstreben, die der Form der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe am ähnlichsten sind (bilaterale Vergabe, Lieferbindung, Projektbindung, Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten).

Hinsichtlich der Verwendung der Gelder, die der Staat für die Förderung der Entwicklungsländer auszugeben bereit ist, hat die deutsche Wirtschaft ein Interesse daran, daß möglichst Vergabeformen gewählt werden, die der Ausdehnung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe dienen, oder die der Form der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe möglichst nahe kommen. Es wurde schon ausgeführt, wie eine Ausdehnung der staatlichen Förderungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Betätigungskreis privater Initiative in den Entwicklungsländern auszuweiten, die Möglichkeit schafft, gewinnbringende Geschäfte auch dort auszuführen, wo dies ohne staatliche Unterstützung nicht möglich ist und die Gewinnspannen in den Ländern, in denen das Profitgefälle für eine privatwirtschaftliche Betätigung ohnehin ausreichend war, erhöhen.

Staatliche Maßnahmen zur Förderung der privaten Entwicklungshilfe entsprechen dem Gruppeninteresse der deutschen exportorientierten Investitionsgüterindustrie und der Industriekreise, für die eine Investitionstätigkeit in den Entwicklungsländern in Frage kommt. Wenn staatliche Förderungsmaßnahmen von Direktinvestitionen bewirken, daß die Entwicklungsländer einen größeren Teil ihrer knappen Devisen zu Importen auch anderer Güter als Investitionsgüter verwenden, liegt solche Förderung auch im Interesse der gesamten exportierenden Industrie. Diese profitiert insbesondere von den staatlichen Garantien für Lieferkredite.

Dank der verschiedenen staatlichen Maßnahmen zur Erweiterung des Kreises, der an Privatinvestitionen in Entwicklungsländern Interessierten auch auf Mittelbetriebe und zur Förderung des Exportes auch kleinerer Firmen, muß die Durchführung und die Förderung einer Entwicklungshilfe nach privatwirtschaftlichen Konzeptionen auch im Interesse der mittelständischen Unternehmungen dieser Gruppen liegen.

Eine Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe liegt auch deshalb im Interesse der Wirtschaft, weil die Verbreitung marktwirtschaftlicher Ordnungen in der Dritten Welt die besten Voraussetzungen zur Ausdehnung ihrer Geschäfte schafft.

Zur Verfolgung privatwirtschaftlicher Interessen ist eine privatwirtschaftliche Gestaltung der Entwicklungshilfe das geeignete Mittel.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Die rein privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe - ohne staatliche Förderungsmaßnahmen - verursacht den Steuerzahlern keinerlei Belastungen. Probleme der Gestaltung der Entwicklungshilfe werden unter dieser Konzeption kaum zu einem Politikum werden; es sei denn, privatwirtschaftliche Maßnahmen liefen dem nationalen Interesse direkt entgegen. Das Interesse an der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe wird jedoch in dem Maß steigen, wie die Kosten der staatlichen Förderungsmaßnahmen zunehmen. Dann wird eine Abwägung des politischen Nutzens der privaten Entwicklungshilfe mit den Kosten der sie stützenden Förderungsmaßnahmen erfolgen, wobei sich ein politischer Widerstand dagegen bilden kann, daß die Förderungsgelder nicht in erster Linie Empfängern in Entwicklungsländern zugute kommen, sondern an deutsche Exporteure oder an deutsche Investoren vergeben werden.

Die Kosten der staatlichen Förderungsmaßnahmen sind nur sehr schwierig zu erkennen. Wie etwa sind die Steuerausfälle durch die vergünstigten Abschreibungsmöglichkeiten des Entwicklungshilfesteuergesetzes zu berechnen? Wie hoch ist der Risikogehalt der versicherten Investitionen und Kredite anzusetzen? Diese Summen erscheinen in keinerlei Etatposten. Die Kosten direkter staatlicher Entwicklungshilfe jedoch sind deutlich erkennbar und innenpolitischen Anfechtungen sehr leicht ausgesetzt. So mag, wenn bei gleichen effektiven Kosten die gleichen oder auch nur annähernd die gleichen entwicklungsfördernden Effekte erzielt werden können, aus der innenpolitischen Notwendigkeit, die Kosten für die Entwicklungspolitik möglichst gering scheinen zu lassen, der staatlichen Förderung der privaten Entwicklungshilfe vor der direkten staatlichen Entwicklungshilfe der Vorzug gegeben werden.

Da eine reine privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe dem Steuerzahler keine Kosten auferlegt, wäre es unbillig, von

ihr die Erfüllung weltsicherheitspolitischer oder außenpolitischer Ziele zu erwarten. Es bleibt aber festzustellen, daß, wenn die Durchsetzung solcher Ziele für erforderlich gehalten wird, die privatwirtschaftliche Entwicklungshilfe diesen Zielen nicht dienen kann und die staatlich geförderte privatwirtschaftliche Hilfe kaum dienen kann. Sollen mittels der Entwicklungspolitik diese Ziele verfolgt werden, bedarf es einer anderen entwicklungspolitischen Konzeption.

II. DIE THEORIE DER STAATLICH-ENTGELTLICHEN KAPITALHILFE ¹⁾

1. Das Konzept

Die Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe will darstellen, wie Entwicklungshilfe zu marktgerechten Zinsen und Laufzeiten den Entwicklungsländern für ein bestimmtes Wirtschaftswachstumsziel hinreichend Kapital zur Verfügung stellen kann und wie im Zeitablauf die Rückzahlung dieser entgeltlichen Kredit möglich ist. Das Konzept ist am besten darzustellen an einem ökonomischen Modell, das der wissenschaftliche Stab der Weltbank entwickelte. Die Studie, die den Titel trägt: "Economic Growth and External Debt - An Analytical Framework", befaßt sich mit der Frage, ob die zunehmende Verschuldung der Entwicklungsländer zu umgehen und zu bewältigen sei. Nach dem wichtigsten Mitarbeiter wird sie auch "AVRAMOVIC-REPORT" genannt. Auf der Welthandelskonferenz als Studienunterlage vorgelegt²⁾, hat sie dort unseres Erachtens angesichts der erdrückenden Fülle des vorgelegten Materials nicht die Beachtung gefunden, die ihr als erster, in sich geschlossener, theoretischer Ausarbeitung der Doktrin der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe gebührt.

Im Versuch, ihrem Modell wirklichkeitsnahe Hypothesen zu unterstellen, haben die Verfasser des AVRAMOVIC-REPORTs nach Prüfung der statistischen Unterlagen für ihr Modell Durchschnittswerte aus Entwicklungsländern als Daten gesetzt, deren Wahl sie in der Studie ausführlich begründen.

Unter den angeführten Prämissen würde eine durch staatlich-entgeltliche Kapitalhilfe geförderte Wirtschaftsentwicklung folgenden Verlauf nehmen. Dieser Entwicklungszyklus besteht aus drei Phasen:

1. Ausländisches Kapital wird zu einem Durchschnittszinssatz von 6% p.a. bei einer durchschnittlichen Laufzeit von 15 Jahren geborgt.

1) Der Begriff "entgeltlich" wird hier im Sinne von "marktwirtschaftlich-entgeltlich" gebraucht. Für günstigerere als bankgeschäftliche Konditionen wird der Begriff "Vorzugskonditionen" verwandt. Diese könnten zwar auch "entgeltlich" genannt werden, sie sind jedoch nicht "marktwirtschaftlich-entgeltlich" und sind hier nicht gemeint.

2) Siehe Fußnote S. 39

2. Das erstrebte Wirtschaftswachstum in dem Modell - Entwicklungsland soll jährlich 5% des Bruttosozialproduktes betragen.
3. Die durchschnittliche Sparrate zu Beginn des Entwicklungsprozesses soll 10% des BSP betragen.
4. Die marginale Sparrate soll 20% des Zuwachses des BSP betragen.
5. Aus (3) und (4) folgt, daß nach etwa 15 Jahren die Sparneigung 15% des BSP beträgt.
6. Der Kapitalkoeffizient soll 3 : 1 betragen, d.h., wenn 3% des Bruttosozialprodukts investiert werden, wächst dieses um 1%.
7. Aus (2) und (6) folgt, daß zur Erzielung der angestrebten Wirtschaftswachstumsrate die erforderliche Investitionsrate 15% des jeweiligen BSP betragen muß.

Erste Phase

8. Aus (3) und (7) folgt, daß zu Beginn des Entwicklungsprozesses Auslandskapital ein Drittel der Gesamtinvestitionen finanzieren muß.
9. Aus (5) und (7) folgt, daß, wenn alles inländisch ersparte Geld für Investitionen verwandt wird, nach 15 Jahren die inländische Sparrate das für das Wirtschaftswachstumsziel (1) erforderliche Investitionskapital und danach einen ständig wachsenden Überschuß erbringt.
10. Bedingung für (9) ist, daß dem Land 15 Jahre lang Nettokapital in genügender Höhe zufließt, um die immer kleiner werdende Lücke zwischen Bedarf an Investitionskapital (7) und jeweiligen Inlandersparnissen (3) und (4) zu schließen.
11. Bedingung für (10) und somit auch für (9) ist, daß das zur Bedienung der unter (10) eingegangenen Rückzahlungsverpflichtungen (Zinsen und Amortisationen) erforderliche Kapital und auch das Kapital zur Bedienung dieser neuen Schuld, etc. zusätzlich durch Auslandshilfe bereitgestellt wird, so daß für das Entwicklungsland in den ersten 15 Jahren, die durch die Aufnahme von Auslandskrediten erwachsene Belastung der Wirtschaft de facto Null ist, da sie ständig hinausgeschoben wird.
12. Aufgrund des sich während dieser ersten 15 Jahre voll auswirkenden Gesetzes der Zinsakkumulation wird die äußere Verschuldung des Entwicklungslandes in dieser Phase sehr rasch steigen.

Zweite Phase

13. Aus (9) folgt, daß die zweite Phase des Entwicklungsprozesses dann beginnt, wenn nach 15 Jahren das Entwicklungsland zur Finanzierung der nach (2) erforderlichen Investitionen nicht mehr auf ausländischen Nettokapitalzufluß angewiesen ist. Dann nämlich kann der ständig steigende Überschuß der Sparrate - (3) und (4) - über das zur Erreichung des Wirtschaftswachstumszieles (2) erforderliche Investitionskapital (7) zur Tilgung der Auslandsschulden verwandt werden.
14. Dennoch wird das Entwicklungsland seine Auslandsschuld zunächst noch vergrößern müssen, um das zur Bedienung der eingegangenen Verpflichtungen erforderliche Kapital zu erhalten. Diese Rückzahlungsverpflichtungen übersteigen zunächst noch den geringen aus eigener Wirtschaftskraft zur Schuldentilgung zur Verfügung stehenden Betrag (13).
15. Dieser weiter anhaltende Schuldenzuwachs wird jedoch ständig geringer, da ständig weniger Borgen zur Tilgung der Schuldenlast erforderlich ist.
16. Bei den unter (1) angenommenen Konditionen der Auslandskredite hat der Schuldenberg im 23. Jahr seine größte Höhe erreicht, wenn nämlich die Hälfte der zu zahlenden Amortisationen und Tilgungen - (11) und (14) - durch den Überschuß nach (13) aufgebracht wird. Damit wäre die zweite Phase des Zyklus durchlaufen.

Dritte Phase

17. Zu Beginn der dritten Phase muß dem Entwicklungsland noch immer Kapitalhilfe gewährt werden, damit es seine Schulden bedienen kann. Nunmehr jedoch sind Rückzahlungen höher als neue Verschuldungen. Auch wenn weiterhin Kapitalaufnahme erforderlich ist, um den Rückzahlungsverpflichtungen nachzukommen, diese neue zusätzliche Verschuldung ist geringer als der Betrag, der aus einheimischer Wirtschaftskraft (13) zur Bedienung der Schulden ausgeführt wird. Der Schuldenberg wird mit wachsender Geschwindigkeit abgetragen.
18. Nach etwa 30 Jahren, bei Konditionen nach (1), ist keine weitere Auslandshilfe erforderlich, da nunmehr der Überschuß nach (13) ausreicht, um die ohnehin verminderten

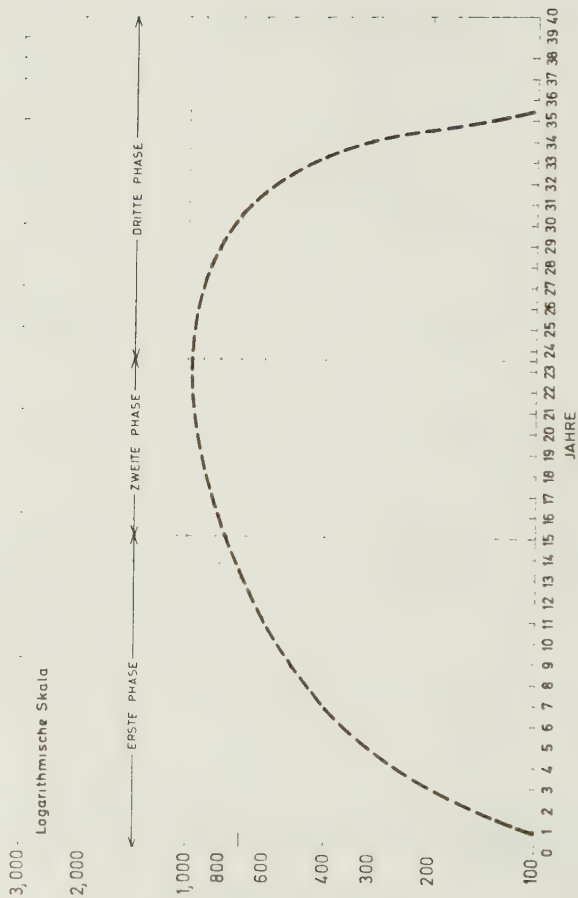
Tilgungszahlungen für den bereits geringeren Schuldenberg im Lande aufzubringen und zu transferieren.

19. In der letzten Phase können die ständig steigenden Überschüsse (13) dazu verwandt werden, die ständig geringer werdende Verschuldung abzutragen. Das Gesetz der Zinsakkumulation wirkt sich nunmehr so aus, daß die Auslandsschuld sehr schnell beglichen werden kann.
20. Nach 36 Jahren ist der Zyklus beendet. Auslandskapital hat es dem Entwicklungsland ermöglicht, während der ganzen Periode ein Wirtschaftswachstum von jährlich 5% des BSP zu erzielen. Das Auslandskapital hat sich nach bankgeschäftlichen Sätzen verzinst und wurde voll zurückgezahlt.
21. Weitere Berechnungen der Weltbank haben für dieses Modell die Entwicklung des Schuldendienstquotienten (debt service ratio) ermittelt. Unter der Annahme, daß der Exportkoeffizient 10 % beträgt, d. h. daß der Anteil der Exporteinnahmen zu Beginn der Entwicklung 10 % des Volkseinkommens ausmachen und daß der Export jährlich um 4 % zunimmt, ergibt sich, daß der Anteil der Rückzahlungsverpflichtungen an den Exporterlösen zunächst stark ansteigt, während der zweiten Phase des Modells mehr als 50 % der Deviseneinnahmen erreicht und im 36. Jahre wieder auf Null zurückfällt (im Falle der mehr exportorientierten Entwicklungsländer - Erdölländer etc. - ergeben sich geringere Schuldendienstquotienten). Nach dem Modell der Weltbank hat somit die bankgeschäftliche, staatlich-entgeltliche Kapitalhilfe, - zu marktgerechten Zinsen des internationalen Finanzgeschäfts - ermöglicht, daß der 36-Jahre-Zyklus "a bridge between poverty and self-sustained growth"¹⁾ wurde.

Die drei wichtigsten Diagramme des AVRAMOVIC-REPORTs sind zur graphischen Erläuterung angefügt.

1) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 99

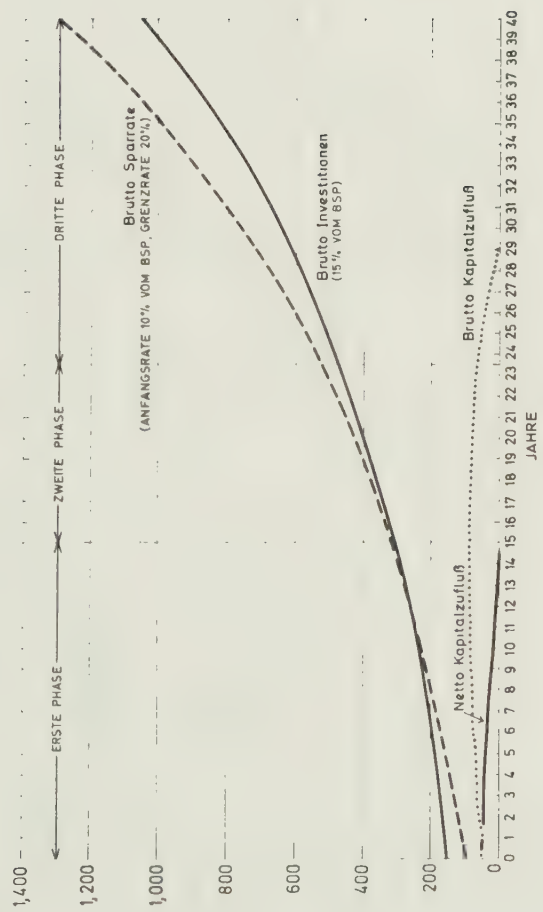
Abb. 1
Verlauf des Schuldenszyklus
6% jährlich, Laufzeit 15 Jahre



Quelle:

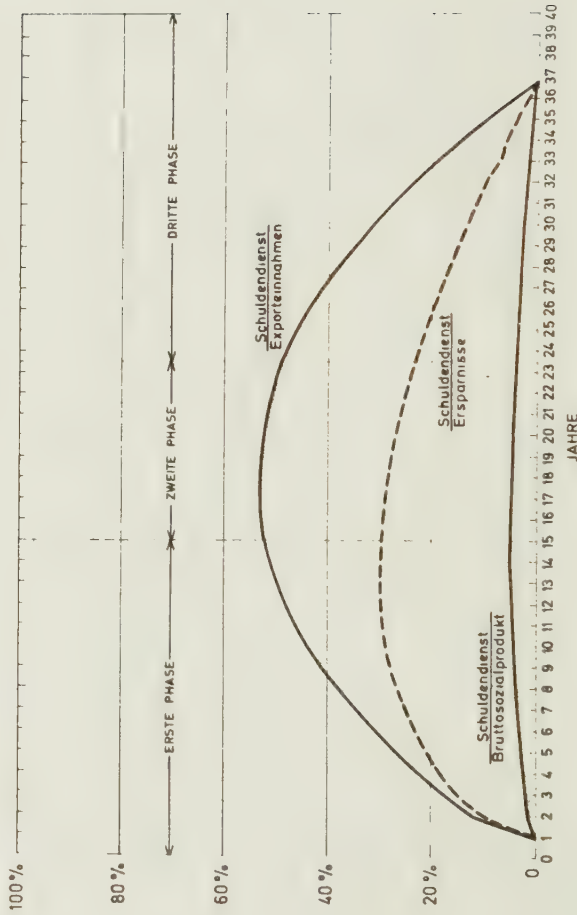
International Bank for Reconstruction and Development; Economic Growth and External Debt - An Analytical Framework; in Proceedings of the United Nations Conference on Trade Development, Geneva 23. March - 16. June 1964; United Nations Publication 64 II B.12

Abb. 2
Erforderliche Nettokapitalzufuhr im Verhältnis zur Sparrate und Investitionsrate



Quelle:
wie Abb 1 Seite 98

Abb. 3
Verhältnis des Schuldendienstes zum Bruttosozialprodukt, zu Ersparnissen
und zu Exporteinnahmen



2. Die Prämissen

Voraussetzung für die Übertragbarkeit des Weltbankmodells in die Realität, d.h. Voraussetzung dafür, daß Entwicklungshilfe zu solchen Konditionen, die sich aus der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe ergeben, die Zielsetzung der Entwicklungspolitik so erreicht, wie im Modell angeführt, ist die Gültigkeit von drei Prämissen.

Staatlich-entgeltliche Entwicklungshilfe kann nach dem Modell das entwicklungspolitische Hauptziel nur erreichen, erstens, wenn die Verschuldung der Entwicklungsländer relativ unbedeutend ist, zweitens, wenn alle Entwicklungsländer genügend profitable Entwicklungschancen bieten, die das Abtragen der bankgeschäftlichen Belastungen ermöglichen und drittens, wenn eine wesentliche Steigerung der heimischen Sparrate möglich ist.

a) Das Ausmaß der Verschuldung

Die Weltbank setzt in dem hypothetischen Entwicklungsland voraus, daß keinerlei äußere Verschuldung besteht. Diese Vereinfachung ist als analytisches Hilfsmittel gerechtfertigt, um die Theorie verständlich darzulegen. In Wirklichkeit ist diese Bedingung jedoch nicht gegeben. In einigen Entwicklungsländern hat die Verschuldung bereits ein Ausmaß angenommen, das weitere entgeltliche Kapitalhilfe zu den im Weltbankmodell angesetzten Konditionen verhindert (vgl. Hauptteil II, Kapitel II). Die Türkei muß nahezu 40% ihrer Exporteinnahmen für Zinsen und für Tilgung ihrer Auslandsschulden aufbringen (Schuldendienstquotient)¹⁾, ohne daß Anzeichen dafür bestehen, daß in absehbarer Zeit die interne Sparrate das geplante Investitionskapital erbringen kann. Im Falle dieser Länder würde bei Übernahme des Weltbankmodells (ständige Bereitstellung von Auslandshilfe für den Schuldendienst) der auf 36 Jahre berechnete Zyklus von Armut zu "self-sustained growth" um Generationen verzögert. So kommen auch die Verfasser des AVRAMOVIC-REPORTs zu dem Schluß, daß diese Verschuldungsprobleme - die "liquidity crises" der "cash squeeze countries" -

1) BERINGER, Christoph; Wie hoch kann sich ein Entwicklungsland verschulden?; FAZ, Nr. 254 (1. Nov. 1965); S. 18

zunächst mittels nicht voll-entgeltlicher Umschuldungs-Kapitalbereitstellung zu Vorzugsbedingungen gelöst werden muß, ehe eine Übertragung des Weltbankmodells auf solche Entwicklungsländer sinnvoll ist.

Gewiß ist dieser Einwand kein Argument gegen die Richtigkeit des theoretischen Modells. Die Schuldendienstquote vieler Entwicklungsländer erreichte deshalb diese Höhen, weil nicht kontinuierlich nach einem Entwicklungsplan, wie im Modell vorgesehen, investiert wurde, und weil die Kredite in ihren Konditionen, insbesondere hinsichtlich ihrer Laufzeiten, nicht den im Modell gesetzten Sätzen entsprachen. Dennoch, der Einwand zeigt, daß in der heutigen Situation dieses Modell für eine ganze Reihe von Entwicklungsländern nicht anwendbar ist. Länder mit sehr hoher Auslandsverschuldung und sehr hohem Schuldendienstquotienten sind z.B. die ABC-Staaten Lateinamerikas, Ghana, Indonesien und viele andere. Das Ausmaß der Verschuldung der Entwicklungsländer wird in einem späteren Kapitel noch detailliert beschrieben.

b) Das Vorhandensein profitabler Investitionschancen

Das Weltbankmodell basiert ferner auf der Annahme, daß es in den Entwicklungsländern ausreichend Investitionsmöglichkeiten gibt, die das Erreichen des Wirtschaftswachstumszieles ermöglichen. Es fehlt indessen vielfach an Projekten, die einen Ertrag liefern, der oberhalb des angenommenen Zinssatzes liegt, der auf ausländische Investitionskredite gezahlt werden muß. Falls die durchschnittliche Profitrate in einem Entwicklungsland unterhalb des internationalen Zinssatzes liegt, wird das Land bereits das Problem der internen Aufbringung des Schuldendienstes nicht lösen können. Es wäre unsinnig, einem solchen Land Kredite zu bankgeschäftlichen Konditionen zur Verfügung zu stellen. Entwicklungsländer ohne ausgebaute Infrastruktur, die zu ihrer Entwicklung umfangreiche Investitionen für nicht rentable Projekte bedürfen, wie auch Länder ohne Rohstoffe, ohne ausgebildete Arbeitskräfte, ohne ausreichende Kaufkraft und mit ungünstigen geographischen und klimatischen Voraussetzungen werden zumindest für noch eine beträchtliche Weile nicht ausreichend Investitionsmöglichkeiten bieten, die Profite in Höhe des bankgeschäftlichen Zins-

satzes abwerfen. Diese Länder werden das geplante Wirtschaftswachstumsziel nur erreichen und ihre Schulden nur abtragen können, wenn ihnen Kapital zu Vorzugsbedingungen zufließt. Die Weltbankstudie selbst vermutet, daß unter den rund hundert Entwicklungsländern auf einige Staaten diese Situation zutrifft.¹⁾ Diesen Ländern bietet die dem Weltbankmodell zugrundeliegende Konzeption keine Lösung ihrer Entwicklungsprobleme. Bolivien, Paraguay und viele Nationen Schwarz-Afrikas sind zu dieser Gruppe zu rechnen.

c) Das Anwachsen der Sparrate

Außerdem ist die der Weltbankstudie zugrundeliegende Konzeption nicht für solche Entwicklungsländer anwendbar, in denen zwar die Ertragslage für Investitionsprojekte günstig ist, in denen aber das Einkommen so niedrig und die Rohstoffvorkommen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl so gering ist, daß trotz hoher Profite und trotz großer Multiplikatorwirkung der getätigten Investitionen die Sparrate gering bleibt. EHRLICHER weist darauf hin, daß in vielen Entwicklungsländern die durchschnittlichen Sparraten bei 5% des BSP und darunter liegen, und "angesichts der stark wachsenden Bevölkerung in dieser Größenordnung nicht einmal ausreichen, die bisherige Kapitalintensität zu erhalten".²⁾ Zwar würde auch bei geringer Sparrate, im Falle steigender Grenzneigung zum Sparen, das Sparen im Laufe der Entwicklung den Investitionsbedarf übertreffen, jedoch mag darüber sehr viel Zeit vergehen - gewiß mehr als die im Modell angenommenen 15 Jahre. Solche Länder werden in der Weltbankstudie "long-haul countries" genannt.

"Wir hoffen, daß es von ihnen wenige gibt, aber diese können angesichts ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung in den Entwicklungsländern sehr bedeutend sein."³⁾

Die Verfasser der Studie vermuten, daß die Industriestaaten schon längst die Entwicklungsländer in solche mit längeren und solche mit kürzeren Entwicklungszyklen unterscheiden,

1) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 106

2) EHRLICHER; aaO; S. 114

3) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 106

verschließen sich jedoch vor der politisch heiklen Frage, welche Länder sie zu den "long-haul countries" zählen.¹⁾

Wenn nicht das im Modell gesetzte Wachstumsziel erreicht wird, aber dennoch am Konzept des Modells festgehalten wird, ist erforderlich, daß in jedem Fall das BSP schneller als die Bevölkerung wachsen muß. Nur wenn der Einkommenszuwachs eine Erhöhung des Einkommens pro Kopf der Bevölkerung bewirkt, wird wegen der Änderung der marginalen Sparquote ein Anwachsen der durchschnittlichen Sparneigung erfolgen, das schließlich zu einem Sparen in Höhe der Investitionen führt.

3. Die Möglichkeiten der Verwirklichung

Die Vergabe von Entwicklungshilfe zu solchen Grundsätzen, die Grundlage des Weltbankmodells sind, kann das Hauptziel der Entwicklungspolitik nur dann erreichen, wenn das im Weltbankmodell gesetzte Entwicklungsziel tatsächlich eine Sicherung des Weltfriedens ermöglicht. Dies muß überprüft werden.

Ferner ist die Behauptung zu überprüfen, daß die für dieses Ziel erforderlichen Mittel tatsächlich aufgebracht werden können, weil die Vergabe von entgeltlicher Hilfe dem Geberland keine nicht bankgeschäftlich vergüteten Belastungen auferlegt.

Schließlich ist zu fragen, ob die politische Entscheidung für die konsequente Durchführung der erforderlichen Nettokapitalbereitstellung, die diese Hilfeform von der privatwirtschaftlichen Vergabe von Entwicklungshilfe unterscheidet, und von der die Wirksamkeit der unter solchen Konditionen vergebenen Entwicklungshilfe abhängt, immer vorausgesetzt werden kann.

a) Die Prüfung der Zielsetzung

Ist die dem Weltbankmodell zugrundeliegende Annahme gerechtfertigt, daß ein jährliches Wirtschaftswachstum in Höhe von 5% des BSP als ein angemessenes Ziel des Entwicklungsprozesses anzusehen ist?

1) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 96

Welches Wirtschaftswachstum in einem Entwicklungsland erforderlich ist, ist in erster Linie eine politische Frage. Wenn Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik verstanden werden soll, wird sich die Höhe des in einem Entwicklungsland erforderlichen Wirtschaftswachstum daraus ergeben, welchen Verlauf die "Revolution der steigenden Erwartungen" in dem betreffenden Land nimmt. Gewiß wird in vielen Entwicklungsländern ein jährliches Wachstum des BSP um 5% eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage mit sich bringen, die die Erwartungen der Bevölkerung an eine bessere Zukunft im Ganzen zu befriedigen vermag; in anderen Ländern aber, in denen ein überschneller Verfall der alten Ordnungen, soziale Mobilität, dynamische Wirtschaftsformen, die Verbreitung von Kommunikationsmitteln und Werbung, vor allem aber Agitation, die Erwartung der Bevölkerung so stark gesteigert haben, daß ein 5%iges Wirtschaftswachstum nicht Unzufriedenheit und Verzweiflung zu beseitigen vermag, wird zur Verhinderung von gewaltsamen Revolutionen, regionalem Unfrieden und der sich hieraus ergebenden Konsequenzen für den Weltfrieden ein stärkeres Wirtschaftswachstum erforderlich sein.

Die Rate von 5% Zuwachs des BSP pro Jahr entspricht der Zielsetzung der "United Nations Development Decade" für die 60iger Jahre.¹⁾ Auch die Gründungscharta der Allianz für den Fortschritt setzte das Ziel, ein jährliches Wirtschaftswachstum von 5% des BSP zu erreichen²⁾, Obwohl die Wachstumsziele der Allianz für den Fortschritt in Lateinamerika im allgemeinen erreicht wurden³⁾, herrscht heute in Lateinamerika weithin die Meinung, die Allianz habe nicht ihre sozio-ökonomischen und damit auch nicht ihre politischen Ziele erreichen können. Auf der Welthandelskonferenz wurde mehrfach die Frage gestellt, ob das Ziel der "UN Development Decade" nicht

1) Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 15. Dez. 1960, Resolution 1522 (XV)

2) Pan American Union; Alliance for Progress, OAS Official Documents; OEH Ser. H XII, 1; Washington D.C., 1961; S. 10

3) UN Commission Economica para America Latina; Estudio Economico de America Latina 1965, Primera Parte; Document E/CN/12/752; New York 1966; S. 16

zu niedrig angesetzt sei. So wurde im Dritten Ausschuß der Konferenz von der Vereinigten Arabischen Republik der Vorschlag eingebracht, das Ziel für das Entwicklungsjahrzehnt von 5% Zuwachs des BSP auf 5% des Zuwachses des BSP per Capita zu erhöhen.¹⁾ Der zusammenfassende Bericht über die Diskussion führte an, daß vielfach zum Ausdruck gebracht wurde, "daß das jetzige Ziel... für die dringendsten Probleme der Entwicklungsländer keine Lösungen ermögliche und daß diese Wachstumsrate, selbst wenn sie erreicht werden sollte, auf zu lange Zeit jede bedeutsame Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den Entwicklungsländern hinausschieben würde".²⁾

Darüberhinaus, so wurde argumentiert, würde sich insbesondere wegen der hohen Bevölkerungswachstumsraten in den Entwicklungsländern die bestehende Kluft zwischen den Lebensstandards in den Entwicklungsländern und in den entwickelten Ländern weiter vertiefen. Setzt man die durchschnittliche Bevölkerungszunahme in den Entwicklungsländern mit 2,5% (in Lateinamerika beträgt sie bereits über 3% im Durchschnitt, und in einigen Ländern über 3,5%) an³⁾, so würde sich bei einem Zuwachs des BSP der Entwicklungsländer um 5% das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung der Entwicklungsländer jährlich um 2,5% erhöhen.

Wird ein solch langsames Tempo wirtschaftlichen Wachstums jene Entwicklungen, die zu verhindern, Ziel einer als Sicherheitspolitik verstandenen Entwicklungspolitik ist, abwehren können?

Wenn eine höhere Rate als 5% jährlicher Zuwachs des BSP als Ziel der Wirtschaftsentwicklung bestimmt werden muß, verändern sich die Daten des Weltbankmodells: Sparfunktion und Investitionskurve würden sich zu einem späteren Zeitpunkt als binnen der relativ kurzen Zeit von 15 Jahren schneiden, der Schuldenberg würde überproportional ansteigen, und es be-

1) UNCTAD (Third Committee); aaO; S. 176

2) Ebenda

3) Inter American Development Bank, Social Progress Trust Fund; Fifth Annual Report 1965, Washington D.C.; S. 109 ff

stunden keine Hoffnungen, daß die genannten Auslandskredite, nachdem sie ständig verzinst wurden, binnen "nur" 36 Jahren zurückgezahlt würden. Die Probleme der "long-haul-countries" in diesem Modell würden die aller Entwicklungsländer, wenn das Wirtschaftswachstumsziel erhöht werden müßte.

Wenngleich nicht zu Beginn des Entwicklungsprozesses eine höhere Wirtschaftswachstumsrate gefordert werden mag, so ist doch wahrscheinlich, daß im Laufe der Jahre sich die Rate von jährlich 5% BSP-Zuwachs politisch "nicht mehr halten läßt". Wenn das heimische Sparen bereits den für dieses Wirtschaftswachstum erforderlichen Investitionsbedarf übersteigt, dieser ständig steigende Überschuß jedoch ausschließlich zur Schuldenrückzahlung verwandt wird, ist zu erwarten, daß die Schuldenrückzahlung wesentlich langsamer erfolgt, als im Modell vorgesehen. Es ist unwahrscheinlich, daß Politiker der verschuldeten Entwicklungsländer durchsetzen werden, oder auch nur durchsetzen wollen, daß auf ein aus einheimischer Wirtschaftskraft mögliches schnelleres Wirtschaftswachstum für Jahre, ja Jahrzehnte verzichtet wird, um die schnellstmögliche Schuldenrückzahlung bei weiterhin nur 5% Wirtschaftswachstum abzuwickeln. Andererseits ist es durchaus möglich, daß in einem Entwicklungsland die wirtschaftliche Entwicklung schließlich so gute Investitionsmöglichkeiten bietet, daß anstelle eines ständigen Kapitalrückflusses nunmehr Kapital freiwillig in das Entwicklungsland drängt und dassfällige Rückzahlungen reinvestiert werden. Ein Hinausschieben der Rückzahlungen um weitere Jahre oder gar Jahrzehnte ist aber wohl eher zu erwarten. Der 36-Jahre-Zyklus des Weltbankmodells mag in vielen, wenn nicht in den meisten Fällen wohl eher ein halbes Jahrhundert oder mehr umfassen.

b) Die Kostender entgeltlichen Kapitalhilfe

Ein Fragenkomplex drängt sich hier auf, der in der Weltbankstudie nicht berücksichtigt wird. Es ist nämlich zu klären, ob Kapitalzurverfügungstellung über so lange Zeiträume - die buchhaltungstechnisch gesehen in der Tat entgeltlich ist - aus der Sicht der heute in den Industrienationen Lebenden de facto noch entgeltlich ist. Bereits in dem Weltbankmodell, das von günstigeren Voraussetzungen ausgeht, als in der Tat

gegeben sind, dauert es rund 30 Jahre bis die Länder voll ihren Tilgungsverpflichtungen nachkommen. 15 Jahre lang erhalten die Industrieländer keine Zinsen und Tilgungen, vom 15. bis zum 24. Jahr sind die Rückzahlungen geringer als die zur Bedienung von Zinszahlungen und Amortisationsverpflichtungen bereitgestellten Summen. 24 Jahre lang - wegen der geringen Zunahme der Rückzahlung in den ersten Jahren der dritten Phase des Entwicklungszyklus nahezu 30 Jahre lang - bringt das der heimischen Volkswirtschaft entzogene Kapital keine Zinsen. Im gleichen Zeitraum werden keine Rückzahlungen getätigt. Diese Zeitspanne wird sich tatsächlich, aufgrund der oben dargelegten Einwände gegen das theoretische Modell, wohl eher über 40 bis 50 Jahre hinziehen. Der Kapitalnutzen wird also den heute 25-jährigen Wirtschaftssubjekten für die Dauer ihrer durchschnittlichen Lebenserwartung entzogen. Somit unterscheidet sich für die Wirtschaftssubjekte von heute eine solche entgeltliche Kapitalhilfe nicht wesentlich von einer unentgeltlichen Schenkung.

Die entgeltliche Kapitalhilfe bedeutet vielmehr für die Wirtschaftssubjekte von heute ein ebenso hohes Opfer wie eine unentgeltliche Netto-Kapitalzurverfügungstellung des Betrages, der zur Deckung der Lücke zwischen dem Investitionsbedarf und der zu Beginn des Entwicklungsprozesses geringen heimischen Sparrate erforderlich ist. Dieser Einwand wäre dann entkräftet, wenn die Beträge für solche Auslandskredite durch langfristige Staatsschuldverschreibungen aufgebracht und refinanziert würden. In diesem Falle würde deren Rückzahlung kommende Generationen in dem Maße belasten, wie sie aus dem Rückfluß der Auslandskredite einmal profitieren werden. Jedoch die Praxis der Mittelaufbringung für die Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik zeigt, daß vor allem auf Haushaltsmittel, ferner auf das Bundesvermögen und auf Eigenmittel der Kreditanstalt für den Wiederaufbau zurückgegriffen wird und daß rückfließende Zinsen den zur Kapitalbereitstellung zur Verfügung stehenden Mitteln zugeschrieben werden.

Somit ist für etwa 40 bis 50 Jahre oder gar länger die wirtschaftliche Belastung der Volkswirtschaft einer Industrienation, bedingt durch die Entkapitalisierung, die bei jeder Form der Mittelaufbringung durch den Transfer erfolgen muß, im Falle einer entgeltlichen oder unentgeltlichen Kapitalzungsverfügungstellung gleich hoch. Ein Unterschied liegt allein darin, daß im Falle der entgeltlichen Hilfe - bei Beibehaltung des heutigen Systems der Mittelaufbringung - nach diesem Zeitraum die Zahlungen der Entwicklungsländer an die Industrienationen den dortigen kommenden Generationen eine zusätzliche Rente erbringt, die ihre Vorväter erwirtschaftet haben, indem sie im Endeffekt nicht Entwicklungshilfe an Entwicklungsländer, sondern an kommende Generationen ihrer eigenen Nation geleistet haben.

Dabei ist ferner noch zu berücksichtigen, daß bei einem so langen Rückzahlungszeitraum mit einer erheblichen Geldentwertung gerechnet werden muß.

c) Die politische Entscheidung

Die Weltbank nennt die dem Modell zugrundeliegende Konzeption nicht Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe, sie wird vielmehr als Theorie der bankgeschäftlichen Kapitalhilfe verstanden. Wir wollen im folgenden darlegen, warum zur Durchführung der Konzeption das Engagement des Staates - basierend auf politischen, nicht privatwirtschaftlichen Motiven - unerläßlich ist. Aus verschiedenen Gründen nämlich kann die Privatwirtschaft allein die nach dieser Theorie erforderlichen Funktionen nicht erfüllen.

Entscheidendes Kriterium für den Umfang privatwirtschaftlicher Kreditgewährung ist die Feststellung einer Verschuldungsgrenze eines Gläubigers. Entscheidend für die Vergabe von Krediten in harten Devisen an Weichwährungsländer ist die Fähigkeit solcher Länder, nach innerer Aufbringung der Rückzahlungsbeträge diese in Devisen zu transferieren. Im internationalen Finanzgeschäft wird diese Fähigkeit am Schuldendienstquotienten, d.h. dem Anteil der für Zinsen und Amortisationen erforderlichen Devisen am Export eines Landes (debt service ratio) gemessen.

Im privatwirtschaftlichen Kapitalverkehr wird die Kreditwürdigkeit von Schuldnerländern bereits in Frage gestellt, wenn

dieser Quotient 15% übersteigt.¹⁾ Zwar wird konzedierte, daß der Schuldenquotient kein unbedingt richtiger Maßstab für die Verschuldungsgrenze eines Entwicklungslandes ist. Es gibt aber keine absolut richtigen Kriterien für die Verschuldung von Entwicklungsländern, so wie es auch keine solchen Kriterien für die Verschuldung von Privatfirmen gibt - denn dann wäre die Tätigkeit des Bankiers eher eine Wissenschaft als eine Kunst, und Elektronengehirne könnten dafür Sorge tragen daß es keine Bankrotte mehr gäbe. Das Verlangen nach Sicherheit wird auch im Falle der Kreditgewährung an Entwicklungsländer nur in seltenen Fällen ein Überschreiten dieser Verschuldungsgrenzen verhindern:

"Es ist eine Ironie, daß gerade dann, wenn ein Land in Zahlungsschwierigkeiten ist, die Gläubiger sich aufgrund offener Beträge und verzögerter Rückzahlungen gezwungen sehen, alte Schulden nicht umzuschulden oder neue Kredite nicht zu gewähren."²⁾

GUTH schreibt:

"Wenn die Verschuldung einzelner Länder... das vertretbare Ausmaß zu übersteigen droht, so muß sie (debt service ratio - G.M.) letztlich, wie das in der privaten Wirtschaft selbstverständlich ist, als Bremse für weitere Kreditaufnahmen wirken, auch wenn sonst noch eine weitere Absorptionsfähigkeit gegeben wäre."³⁾

Voraussetzung für eine Entwicklung gemäß dem Weltbankmodell ist aber, daß alle profitablen Investitionen durchgeführt werden, und daß auch dann ein ständiger Kapitalzufluß erhalten bleibt, wenn der Schuldendienst - wie die Berechnungen des Modells ergeben haben - im Verlaufe des Zyklus auf über 50% ansteigt. Die bankgeschäftlichen Prinzipien verhindern, daß die Privatwirtschaft diese Bedingungen erfüllt. Allein der Staat kann aufgrund eigener Entscheidung die Gewißheit haben, daß der von der Privatwirtschaft kurzfristig befürchtete Zusammenbruch nicht eintreten wird. Nur Kapitalbereitstellung von Regierung zu Regierung kann diese Phase des Entwicklungszyklus überbrücken, denn allein der Staat kann die politische Entscheidung treffen, durch ständige

1) GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 613

2) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 83

3) GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 613

Kapitalbereitstellung dafür zu sorgen, daß der Schuldendienstquotient als Kriterium der Verschuldungsgrenze irrelevant wird. Dann nämlich gilt tatsächlich, daß "die Bedeutung des Schuldendienstquotienten für eine langfristige Analyse der Schuldenrückzahlungskapazität geradezu unerheblich ist".¹⁾

Es ist wahrscheinlich, daß die private Wirtschaft die großen Summen, die zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer im Verlauf des Entwicklungszyklus erforderlich sind, nicht freiwillig aufbringen will, zumal ein Großteil ja nicht für neue lohnende Investitionsvorhaben oder Lieferkredite, sondern für die Ablösung vorhandener Schulden aufgebracht werden muß. So könnte die private Wirtschaft, im Falle daß die Kapitalmärkte in den Industrienationen überbeansprucht sind, nicht in voller Höhe die erforderlichen Kapitalexporte leisten wollen. Dann würde das System zusammenbrechen. Der Staat allein kann aus politischen Motiven sicherstellen, daß die im Verlaufe des Entwicklungsprozesses zeitweilig sehr beträchtlichen Summen kontinuierlich gezahlt werden.

Ferner stehen der Privatwirtschaft noch weniger als dem Staat Repressalien zur Verfügung, um die für die Durchführbarkeit des Weltbankmodells unbedingt erforderliche Vertragstreue der Schuldnerländer zu erzwingen. Denn ebenso wie das System zusammenbrechen würde, wenn die Gläubigerländer nicht für den kontinuierlichen Kapitalzufluß zur Abtragung des Schuldendienstes sorgen würden, bräche es zusammen, wenn die Schuldnerländer die Zahlungen auf die Auslandsschulden einstellen.

Ein sehr wesentlicher Punkt ist schließlich, daß ein sehr großer Teil der Auslandskredite dafür verwandt werden muß, nicht Investitionsvorhaben durchzuführen, sondern die Abtragung der Schulden und die Bezahlung der Zinsen zu ermöglichen. In der Praxis bedeutet dies, daß sich privatwirtschaftliche entgeltliche Kreditvergabe nach diesem Schema nur dann abwickeln läßt, wenn ein Teil der Kredite nicht projektgebunden vergeben wird. Bisher hat in den Nachkriegsjahren die Privatwirtschaft kaum ungebundene Finanzkredite an Entwicklungsländer zur Verfügung gestellt. Privater Kapitalexport wurde stets zur Finanzierung von Lieferkrediten oder für Privat-

1) IBRD (Analytical Framework); aa0;

investitionen durchgeführt. Der Widerstand der Industrie gegen nicht projektgebundene Kredite läßt vermuten, daß auch aus diesem Grund nur die staatliche Kreditvergabe die Durchführbarkeit der Weltbankkonzeption ermöglichen kann.

Die Bezeichnung "Theorie der s t a a t l i c h - entgeltlichen Kapitalhilfe" für die dem Weltbankmodell zugrundeliegende Konzeption ist also berechtigt, denn ohne die Mitwirkung des Staates ist dessen Verwirklichung nicht möglich. Der Grund hierfür liegt darin, daß diese Theorie eben nicht auf dem Theorem der fallenden Profitrate beruht, sondern dem politischen Entschluß dient, Entwicklungsländern den Übergang von Armut zu "self-sustained growth" zu ermöglichen. Ihr Motiv ist nicht, Profit zu machen, sondern Politik zu betreiben.

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

a) Das Hauptziel

Der Kreis der Länder, die durch Vergabe von Entwicklungshilfe zu Konditionen, die der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe entsprechen, aus Armut zu "self-sustained growth" geführt werden können, ist vermutlich wesentlich größer als der der Länder, für die allein der private Kapitalexport diese Wandlung vollbringen würde.

Dennoch wird auch solche Entwicklungshilfe nicht das Ziel erreichen können, das eine als Sicherheitspolitik verstandene Entwicklungspolitik zu erreichen anstrebt, denn es verbleiben hinreichend viele Fälle, in denen diese Politik nicht zum gewünschten Erfolg führt.

Einer Reihe besonders rückständiger Länder mit außergewöhnlich schwierigen Entwicklungsproblemen kann eine auf Verzinsung und Rückzahlung der Entwicklungshilfe in absehbarem Zeitraum bedachte Regierung keine oder nur unzureichende Kapitalhilfe bereitstellen. Wie auch im Falle der Beschränkung der Wirksamkeit des privaten Kapitalexportes sind die Länder, denen Hilfe versagt werden muß, gerade diejenigen, in denen die sozialen und politischen Bedingungen den Weltfrieden am ehesten bedrohen. Wenn Entwicklungspolitik Sicherheitspolitik

sein soll, wird Entwicklungshilfe, die zu den Bedingungen, die die Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe für erforderlich hält, diesem Ziel eher gerecht, als Entwicklungshilfe, die nach der Theorie des privaten Kapitalexportes gewährt wird, jedoch auch sie kann nicht den Anspruch erheben, dieses Ziel in jedem Falle erreichen zu können.

b) Außenpolitische Aspekte

Die Frage, ob staatlich-entgeltliche Entwicklungshilfe ein wirksames Mittel zur Durchsetzung nationaler Interessen sein kann, ist zu verneinen:

Einstellung von Entwicklungshilfe an ein sich nationalen politischen Zielen widersetzendes Entwicklungsland wäre zwar eine Repressalie, denn zumindest in der ersten Phase des Entwicklungszyklus würde den Entwicklungsländern eine Netto-Kapitalzufuhr vorenthalten. Da aber sicherlich in diesem Falle auch alle Schuldenrückzahlungen seitens des Entwicklungslandes eingestellt würden, wäre bereits nach nur wenigen Jahren der Verlust der nach dem Modell noch zu erwartenden Summen geringer als der Wert der bereits aufgenommenen und dann nicht mehr rückzuzahlenden Verpflichtungen. In der zweiten und dritten Phase des Entwicklungszyklus würde eine Einstellung der Wirtschaftshilfe ohnehin nicht die wirtschaftliche Entwicklung des Entwicklungslandes verzögern, da das zur Verfügung gestellte Kapital dann ausschließlich dazu dient, den Schuldendienst zu finanzieren. Der Zwang, den Entwicklungsländern kontinuierlich Kapital zur Verfügung zu stellen als Voraussetzung dafür, die gewährten Kredite je zurückzu-erhalten, verhindert, daß staatlich-entgeltliche Entwicklungshilfe als Mittel außenpolitischer "Erpressung" tauglich ist. Vielmehr können eher die Industrienationen durch die Entwicklungsländer erpreßt werden, da in den letzten beiden Phasen des Entwicklungszyklus die Einstellung des Schuldendienstes nur die Industrieländer, nicht aber die Entwicklungsländer treffen würde.

Schließlich ist gar nicht sicher, daß immer von der Vergabe staatlich-entgeltlicher Entwicklungshilfe eine Vertiefung

und Festigung der Freundschaften zwischen Regierungen der Entwicklungsländer und Regierungen der Industrienationen erwartet werden kann. Das ständige Wachsen eines, die effektiv bereitgestellten Summen weit übersteigenden Schuldenberges - in der zweiten Phase des Entwicklungszyklus gar, ohne daß dem Entwicklungsland Netto-Kapital zufließt - wird in den Entwicklungsländern eher das Gegenteil von "good will" erzeugen. Wie auch sollte man Dankbarkeit erwarten für "Hilfe", die bankgeschäftlich ist und im eigenen Interesse der Industrieländer - scheinbar ohne finanzielle Opfer - vergeben wird?

Der Staatspräsident der Vereinigten Arabischen Republik NASSER sagte über die Zinsen der deutschen Entwicklungskredite für Ägypten, daß er nicht bereit sei, "für den nächsten Fünf-Jahres-Plan diesen Prozentsatz hinzunehmen, der den Ägyptern das Blut aussaugt".¹⁾ In der Presse wurde dann dieser Sachverhalt umformuliert, als habe NASSER als Dank für die Entwicklungshilfe uns Blutsauger genannt.²⁾ Hätte man wirklich Dankbarkeit erwarten sollen? NASSER muß zugestimmt werden, wenn er über die deutschen Kredite an Ägypten, die zum Teil zu 7% verzinst werden müssen, sagt, "unter solchen Bedingungen können wir von allen europäischen Ländern Geld erhalten".³⁾ Gewiß ist die Verstimmung NASSERS über die Bundesrepublik Deutschland Anfang 1965 vornehmlich aus anderen Gründen zu erklären. So war er sicherlich zu diesem Zeitpunkt bestrebt, die Bedeutung der deutschen Leistungen möglichst herabzusetzen. Dennoch, es muß festgehalten werden, daß die staatlich-entgeltliche Kapitalhilfe nicht Freundschaft, sondern eher das Gegenteil schuf.

Diese Überlegungen stehen in tiefem Widerspruch zu den Be-
teuerungen der Sonntagsreden, die aus Entwicklungsländern
rückkehrende Staatsoberhäupter zu halten pflegen.

1) STERNER, Siegfried; Sünden der Entwicklungspolitik; FAZ Nr. 52 (3. März 1965)

2) SIMON, Kurt; Entwicklungshilfe in der Krise; DIE ZEIT; Nr. 10 (5. März 1965)

3) Interview mit Präsident NASSER; In: Süddeutsche Zeitung; 21. Jg., Nr. 42 (18. Feb. 1965); S. 2

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Die Wirtschaft ist an jedweder Erhöhung der Importkraft der Entwicklungsländer interessiert. Staatlich-entgeltliche Kapitalhilfe, die als zusätzliche Hilfe eine höhere Kapitalbereitstellung für Investitionen in den Entwicklungsländern bewirkt, ist folglich im Interesse der Privatwirtschaft.

Das spezifische Interesse der Wirtschaft an dieser Form der Entwicklungshilfe bekundet sich jedoch erst bei den Versuchen, die Gestaltung der Vergabegrundsätze der staatlich-entgeltlich vergebenen Kapitalhilfe gemäß ihrer Interessenlage zu beeinflussen (Lieferbindung, Projektbindung, Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten). Diese Detailfragen werden im Hauptteil III betrachtet.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Die Vergabe staatlich-entgeltlicher Kapitalhilfe wird auf größeren Konsensus in der Wählerschaft stoßen als die Übertragung der Aufgaben der Entwicklungspolitik an die Privatwirtschaft.

Staatliche Aktivität scheint prima facie eine korrekte, vor allem an der politischen Zielsetzung orientierte Vergabe der Entwicklungshilfe zu sichern, die zumindest direkte Subventionen weitgehend ausschaltet. Bankgeschäftliche Vergabe scheint prima facie zu sichern, daß die Kosten für die Entwicklungspolitik gering bleiben.

Der Konsensus wird für diese Form der Hilfe auch größer sein als für die Vergabe von Entwicklungshilfe zu Bedingungen, die den Forderungen der Lückentheorie entsprechen.

III. DIE LÜCKENTHEORIE

a) Das Konzept

Die vielfältigen Formen der Entwicklungshilfevergabe zu nicht-marktwirtschaftlichen Konditionen ergaben sich zumeist pragmatisch. Ihre Begründung als Konsequenz theoretischer Erkenntnisse erfuhren sie erst im Nachhinein - als analytische Rechtfertigungsversuche für eine unentgeltliche Vergabe der Entwicklungshilfe oder für deren Vergabe zu Vorzugsbedingungen

Der Begriff "Lücke" (gap concept) dominiert in den Argumentationen für eine von den Grundsätzen privatwirtschaftlicher oder entgeltlicher Hilfevergabe abweichende Gestaltung der Entwicklungshilfe. Die Gesamtdarstellung der Notwendigkeit der Vergabe von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen wird hier "Lückentheorie" genannt.¹⁾

Kennzeichen der Lückentheorie ist, daß sie nicht allein das Problem der Aufbringung und hernach der Rückzahlung von Entwicklungshilfe beleuchtet. Sie analysiert den Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Handelspolitik und deren Zusammenwirken bei der Aufbringung der für alternative Entwicklungsziele erforderlichen Devisen. Zwischenstaatliche Kapitalströme und zwischenstaatliche Handelsbeziehungen werden von ihr simultan betrachtet. Sie untersucht zugleich beide Richtungen der Güter- und Finanztransaktionen von Industrienationen zu Entwicklungsländern und auch von Entwicklungsländern zu Industrienationen.

Essenz der Lückentheorie ist:

1. Ein "angemessenes" Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer ist nur dann möglich, wenn eine bestehende "Lücke" (Differenz zwischen Importbedarf und Deviseneinnahmen) geschlossen wird.
2. Der wesentlichste Teil dieser Lücke sollte durch Exportsteigerungen der Entwicklungsländer in die Industrienationen aufgefüllt werden.
3. Zur Deckung des restlichen Teils ist weiterhin Entwicklungshilfe erforderlich.
4. Diese Entwicklungshilfe kann zu marktwirtschaftlichen Konditionen vergeben werden, denn wenn zugleich eine

1) siehe Fußnote S. 40

Steigerung der Exporteinnahmen erreicht wird, ist die entgeltliche Verzinsung und Rückzahlung gewährleistet.

5. Wenn die Industrieländer durch Unterlassung handelspolitischer Maßnahmen eine Steigerung der Exporteinnahmen der Entwicklungsländer verhindern, dann ist die Lücke nur durch verstärkte Entwicklungshilfe aufzufüllen.
6. Aus diesen Gründen erforderliche Entwicklungshilfe müßte zu Vorzugsbedingungen vergeben werden, da marktwirtschaftliche Verzinsung und Rückzahlung mangels Exporteinnahmen nicht mehr möglich ist.
7. Die Forderung nach Entwicklungshilfe zu nicht-entgeltlichen Vorzugsbedingungen sei aufgrund von drei Sachverhalten berechtigt:

Erstens, die mangelnde Bereitschaft der Industrieländer, die Preise der Exportgüter der Entwicklungsländer zu stabilisieren und ihre Märkte den Produkten aus Entwicklungsländern zu öffnen, drückt die Exporterlöse der Entwicklungsländer unter ein "gerechtes" und entwicklungspolitisch "notwendiges" Niveau.

Zweitens, das Beharren der Industrieländer auf den bestehenden Welthandelspraktiken verhindert die andernfalls mögliche entgeltliche Verzinsung und Rückzahlung von Entwicklungshilfe zu Nicht-Vorzugsbedingungen.

Drittens, die Vergabe von Entwicklungshilfe - betrachtet als Mittel, eine andernfalls erforderliche Öffnung der Märkte der Industrieländer zu verhindern - liegt im - wenn auch falsch verstandenen-Interesse der Industrieländer. Eine Bezahlung der zu dieser Verhinderung erforderlichen Beträge (Entwicklungshilfe) durch die Entwicklungsländer wäre "ungerecht", da diese beim Öffnen der Märkte der Industrienationen auch ohne solche entgeltliche Hilfe ihre entwicklungspolitischen Ziele erreichen könnten.

8. Da die aus dieser Konstellation erfolgte Verschuldung der Entwicklungsländer nunmehr in vielen Fällen deren wirtschaftliches Wachstum bedroht, sind Zahlungsmoratorien und Umschuldungsaktionen nicht mehr zu umgehen. Rückwirkende Umstellung entgeltlicher Kredite in Kredite zu

Vorzugsbedingungen und/oder zukünftige nicht-marktwirtschaftliche Vergabe von Entwicklungshilfe müssen die betroffenen Entwicklungsländer aus ihren entwicklungshemmenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten befreien.

Aus diesen Argumenten ergeben sich folgende Forderungen für die Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe. Sie zielen gemeinsam oder auch einzeln darauf ab, ein Auffüllen der Importbedarf-Deviseneinnahmelücke zu ermöglichen. Diese Vorschläge wurden im PREBISCH-REPORT und in den Verhandlungen der Welthandelskonferenz vorgebracht:

1. Die Industrienationen sollten verpflichtet werden, einen jährlichen Mindestsatz ihres Volkseinkommens für Entwicklungshilfe bereitzustellen (1% des Volkseinkommens).
2. Entwicklungshilfekredite sollten mit mehr tilgungsfreien Jahren gewährt werden als marktwirtschaftlich üblich.
3. Entwicklungshilfekredite sollten längere Laufzeiten haben als marktwirtschaftlich üblich.
4. Entwicklungshilfekredite sollten zu niedrigeren Zinssätzen vergeben werden als marktwirtschaftlich üblich.
5. Entwicklungshilfekredite sollten nicht teurer als zu einem festzulegenden Höchstzinssatz vergeben werden.
6. Entwicklungshilfekredite sollten in Landeswährung der Empfängerländer rückzahlbar sein.
7. Entwicklungshilfekredite sollten durch Sachlieferungen entweder traditioneller Exportgüter oder der Güter, deren Produktion die Kredite ermöglichen, zurückgezahlt werden können.
8. Entwicklungshilfekredite, die liefergebunden vergeben werden, sollten "liefergebunden" zurückgezahlt werden können, d.h. durch die Güter, deren Produktion die Kredite ermöglichten.
9. Bei einer Verminderung der Exporterlöse der Entwicklungsländer sollte eine automatische Revision der Schuldendienstverpflichtungen und möglicherweise deren Stundung erfolgen.

10. Konsolidierung der Auslandsschulden muß die Umschuldung der Kredite zu solchen längerer Laufzeiten und niedrigeren Zinssätze beinhalten.
11. Für den Schuldendienstquotienten sollten Höchstsätze festgesetzt werden.
12. Neue Wege zur Mobilisierung zusätzlichen langfristigen Kapitals zu Vorzugsbedingungen sollten beschritten werden (Errichtung von Zinsausgleichsfonds und Rückvergütung von Zolleinnahmen auf Exporte aus Entwicklungsländern.)
13. Entwicklungshilfe sollte, wenn erforderlich, verstärkt in der Form von unentgeltlichen Zuschüssen und Schenkungen vergeben werden.
14. Internationale Organisationen sollten errichtet werden oder aber die Tätigkeit bestehender Organisationen erweitert werden, damit eine Abstimmung zwischen den Geberländern über die im Falle einzelner Entwicklungsländer erforderliche Kombination aus der Vielzahl obiger Alternativen erzielt werden kann.

Inwieweit die Anwendung solcher Vergabegrundsätze im einzelnen Fall eines Entwicklungslandes erforderlich ist, wird abhängig sein:

1. von dem Entwicklungsziel, da das erstrebte Wirtschaftswachstum die Höhe des Importbedarfs bestimmt.
2. von den sekundären Variablen, die auch das Weltbankmodell des AVRAMOVIC-REPORTs bestimmen: inländische Sparquote, marginale Sparquote, Exportkoeffizient und Exportwachstumsrate.
3. von der Entwicklung der Exportpreise und der Terms of Trade.
4. von der Möglichkeit, den Export zu steigern.
5. von der Höhe der Verschuldung eines Entwicklungslandes, gemessen am Schuldendienstquotienten.
6. von der Terminierung der Auslandsverpflichtungen, d.h. der jeweiligen Bündelung kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Verpflichtungen.

Entwicklungshilfe muß nach der Lückentheorie jeweils zu solchen Konditionen vergeben werden, daß das Entwicklungsland das vorbestimmte Wachstumsziel erreichen kann, ohne sich durch Kredit-

aufnahme so sehr zu verschulden, daß der Schuldendienst dieses Wachstumsziel in der laufenden oder in folgenden Perioden gefährdet. Die Konditionen der Entwicklungshilfe müßten in ihrem Durchschnittswert so gestaltet sein, daß die zunehmende Verschuldung eine Rückzahlung der vergebenen Kredite nicht in Frage stellt und nicht das Wirtschaftswachstumsziel gefährdet. Welcher Weg unter den obigen Vorschlägen gewählt wird, ist nach der Lückentheorie relativ unwichtig, da es auf die Durchschnittskonditionen ankommt. Bei einem großen Anteil von Zuschüssen und Schenkungen könnte der restliche Teil des zur Deckung der Importbedarf-Deviseneinnahmelücke erforderlichen Kapitals zu relativ harten, ja bankgeschäftlichen Konditionen gewährt werden. Kredite zu weichen Bedingungen könnten die Auswirkungen solcher zu harten Bedingungen kompensieren.

Auf Probleme der Berechnung der erforderlichen Durchschnittskonditionen wie auch auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation zwischen den Geberländern bei der Abstimmung solcher Konditionen wird im folgenden Hauptteil II eingegangen.

2. Die Prämissen

Die Lückentheorie beruht, erstens, auf der Annahme, daß eine erhebliche Importbedarf-Deviseneinnahmelücke für die Mehrzahl der Entwicklungsländer besteht.

Die sich hieraus ergebenden Forderungen für die Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe beruhen auf fünf weiteren Prämissen. Diese bewirken, daß sich die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke vorläufig nicht über eine Steigerung des Handels schließen läßt:

1. Es entstehen den Entwicklungsländern "ungerechtfertigte" Einnahmeverluste durch die Entwicklung der Terms of Trade.
2. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel ist zu "gering".
3. Restriktive Handelspraktiken der Importnationen versperren dem Export der Entwicklungsländer den Zugang zu Absatzmärkten.

4. Auf den bisher vorgeschlagenen Wegen zur Korrektur dieser drei Sachverhalte wurden keine entscheidenden Fortschritte erzielt. Der gewählte Weg heißt: Hilfe statt Handel.
5. Handel statt Hilfe, allein, kann auch nicht eine befriedigende Lösung der Probleme der Entwicklungsländer herbeiführen. Die erforderliche Hilfe kann nur bei gleichzeitiger Steigerung des Handelsvolumens entgeltlich sein.

Diese Prämissen sind im einzelnen zu belegen:

a) Die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke

Die Lücke, die die "Lückentheorie" aufzufüllen fordert, ist eine Devisenlücke. Ihre Größe wird bei gegebenem Importbedarf für ein gegebenes Wachstumsziel, sowohl vom Ausmaß der Entwicklungshilfe als auch vom Ausmaß des Handels bestimmt. Der gegebene Importbedarf ist der Wert der Güter in harten Devisen, den eine Volkswirtschaft bei voller Ausschöpfung des heimischen Konsum- und Investitionsgütermarktes importieren muß, um lebensnotwendige Bedürfnisse zu decken, Re-Investitionen zu tätigen und darüberhinaus die Nettoinvestitionen durchzuführen, die erforderlich sind, um ein gegebenes Wirtschaftswachstumsziel zu erreichen.

Untersuchungen der United Nations Economic Commission for Europe¹⁾ haben ergeben, daß bei einem Wachstumsziel der Entwicklungsländer von 3% Steigerung des Bruttosozialproduktes pro Kopf der Bevölkerung pro Jahr deren Importbedarf von jährlich 19 Milliarden Dollar zu Ende der Fünfziger Jahre auf etwa jährlich 50 Milliarden Dollar im Jahre 1970 ansteigen wird. Die traditionellen Rohstoffausfuhren der Entwicklungsländer würden sich im genannten Zeitraum nur von 12 auf 20 Milliarden Dollar steigern können. Hieraus ergibt sich eine Importbedarf-Deviseneinnahmelücke in Höhe von jährlich 30 Milliarden Dollar, die aufgefüllt werden muß, wenn sich das Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer nicht verzögern soll. Die ECC hofft auf die Möglichkeit, daß durch zusätzliche Ausfuhr anderer - nicht traditioneller - Rohstoffe 15 Milliarden Dollar dieser Summe erwirtschaftet werden

1) zitiert bei BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 14

können und daß nochmals der gleiche Betrag durch zusätzlichen Export von Industrieerzeugnissen erzielt werden kann. Andernfalls müßte, um das erstrebte Wachstum zu erhalten, die entstehende Lücke durch Entwicklungshilfe aufgefüllt werden.

PREBISCH berechnete die Lücke für 1970 auf 20 Milliarden Dollar, von der die Hälfte durch wachsende Fertigwarenausfuhr der Entwicklungsländer aufgebracht werden könne.¹⁾

PREBISCH hat die Essenz der Lückentheorie in diesen Worten zusammengefaßt:

"Folgende Wege werden gesehen, die Deviseneinkünfte der Entwicklungsländer zu erhöhen: zusätzliche Ausfuhr von Rohprodukten, größere Ausfuhr von Industriegütern und vermehrte Auslandshilfe. Solange der Absatz von Rohprodukten in den Industrieländern auf Schwierigkeiten stößt und die Ausfuhr von verarbeiteten Waren noch ungenügend entwickelt ist, bleibt nur der Ausweg einer vermehrten Auslandshilfe."²⁾

Ebenso argumentiert SONNENHOL: "... Die andere Alternative wäre nur der dauernde Ausgleich der Lücke aus öffentlichen Mitteln".³⁾ BILLERBECK legt dar, daß die Industrieländer entweder ihre Märkte öffnen oder ein Vielfaches der heute gewährten Hilfe aufbringen müssen.⁴⁾

"Die Gewährung von Kapitalhilfe ist der bequemste Weg zur Schließung dieser Lücke, nicht jedoch der billigste und sinnvollste Weg."⁵⁾

b) Die Terms of Trade Verluste

Zum klaren Verständnis der Lückentheorie ist es erforderlich, die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke klar zu trennen von einem zweiten "Lückenkonzept", das immer wieder mit der Import-

-
- 1) PREBISCH, Raul; Eine neue Politik für Handel und Entwicklung; In: Europa Archiv, Jg. 20, Heft 15; S. 559 ff.; S. 562 - nach einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 15. Juni 1965 in Bad Godesberg
 - 2) PREBISCH (New Trade Policy); aaO (Handbuch); S. 12
 - 3) SONNENHOL, Gustav Adolf; Bemerkungen zur deutschen Entwicklungspolitik; In: Indo-Asia; Jg.5, Heft 2 (April 1964); S. 128 ff.; S. 133
 - 4) BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 40
 - 5) Ebenda; S. 32

bedarf-Deviseneinnahmelücke verwechselt wird - zumal es ebenfalls von dem bedeutendsten Verfechter der Lückentheorie, Raul PREBISCH, nachhaltig vertreten wird. Auch die zweite Lücke ist eine Devisenlücke. Als Folge ergibt sich, daß es in der Diskussion um die Lückentheorie vielfach an Klarheit der Begriffe mangelt.

Die zweite Lücke bestimmt die Höhe des Verlustes an Deviseneinnahmen, den die Entwicklungsländer durch die Verschlechterung der Terms of Trade hinnehmen müssen. Sie ergibt sich aus dem Vergleich des heutigen Preisverhältnisses zwischen Exporteinnahmen und Importaufwendungen mit vormaligen Preisverhältnissen. PREBISCH und sein Mitarbeiterstab haben in mehreren Untersuchungen, insbesondere über die Länder Lateinamerikas, diese Verschlechterung der Importkaufkraft der Exporteinnahmen dargelegt.¹⁾ Die von diesem Team erarbeiteten Ergebnisse wurden in einer Vorstudie für die Welthandelskonferenz wie folgt zusammengefaßt:

"Jede Berechnung der "terms of trade losses" bereitet eine Reihe definitorischer und statistischer Probleme. Ergebnisse, gleich nach welcher Methode berechnet, legen nicht genau die Verluste und Gewinne, die durch Preisbewegungen bewirkt wurden, dar. Die Höhe der Verluste ist abhängig von der Wahl der Basisperiode für die Berechnungen. Diese Wahl ist unabänderlich eine willkürliche Entscheidung hinsichtlich dessen, was als ein normales Verhältnis zwischen Export- und Importpreisen gelten soll. Darüberhinaus wird, wenn man die Effekte der Preisänderungen statistisch isoliert, außer acht gelassen, welche Änderungen der Exportpreise auf die Nachfrage nach zu exportierenden Rohstoffen und somit auf den Umfang des Exportes ausüben.. Die (folgenden - G.M.) Daten sind die übliche Berechnung der Auswirkungen der Exportpreisänderungen auf die Kapazität der Entwicklungsländer zu importieren. Der Wert der Exporte des ganzen Zeitraums von 1951 bis 1962, berechnet als Wert der äußeren Kaufkraft den dieser Wert hätte - wäre das Verhältnis zwischen Export- und Importpreisen das 1950 herrschte über den ganzen Zeitraum bestehen geblieben - wäre nahezu 17 Milliarden Dollar größer gewesen

-
- 1) PREBISCH, Raul; The Role of Commercial Policies in Underdeveloped Countries; In: American Economic Review Papers and Proceedings, May 1959 und derselbe: The Economic Development of Latin America at its Principal Problems; In: Economic Bulletin for Latin America; Vol. 7, No. 1, 1962 Vgl. auch:
UN Economic Commission for Latin America; The Economic Development of Latin America and Some of Its Problems; New York 1949; S. 1 - 12

als die tatsächlichen Exporteinnahmen dieser 11 Jahre. Anders ausgedrückt, allein die Verschlechterung der terms of trade bewirkten eine Minderung des Anspruchs auf äußere Ressourcen in Höhe von 17 Milliarden Dollar. Dieser Verlust entspricht einem Drittel des gesamten Zuflusses in die Entwicklungsländer an langfristigem Kapital und Schenkungen, er entspricht zwei Fünfteln der staatlich-langfristigen Kapitalbereitstellung und er entspricht drei Vierteln aller staatlichen Schenkungen. Die Verschlechterung der terms of trade und somit die Höhe des "Verlustes" wären natürlich wesentlich größer gewesen, wenn als Basis der Berechnungen das Verhältnis zwischen Import- und Exportpreisen, das während des Rohstoff-Preisbooms des Jahres 1951 herrschte, gewählt worden wäre. Berechnungen des "Verlustes", der aus Preisabweichungen vom Niveau des Jahres 1951 (als der aus Anlaß des Ausbruchs der Feindseligkeiten in Korea eintretende Lageraufbau die Exportpreise aufblähte) erfolgte, ergaben, daß er zwei Drittel des gesamten Zuflusses an langfristigem Kapital oder effektiv die Höhe aller staatlichen Schenkungen und Kredite ausgemacht hätte."¹⁾

Diese Berechnungen für einen 11-Jahre-Zeitraum wurden ergänzt durch Zahlen für das Jahr 1962, die PREBISCH in seiner Eröffnungsansprache als Generalsekretär der Welthandelskonferenz nannte:

"1962 belief sich der gesamte Kapitaltransfer in die Entwicklungsländer auf 6,6 Milliarden Dollar, der Einkommensverlust (dieses Jahres - G.M.), bewirkt durch die Verschlechterung der terms of trade des Jahres 1962 verglichen mit denen des Jahres 1950, machte 3,6 Milliarden Dollar aus. In anderen Worten, als Ergebnis dieser Entwicklung verblieb ein Restbetrag von 3 Milliarden Dollar."

An anderer Stelle erklärte PREBISCH, daß diese Verschlechterung der Terms of Trade bewirkt habe, daß die Steigerung der Entwicklungshilfe von 0,3% des Volkseinkommens der Industrienationen im Jahre 1950 auf 0,7% im Jahre 1962 durch das freie Spiel der Kräfte auf dem Weltmarkt neutralisiert und zunichte gemacht wurde. Nach Abzug der Einnahmeverluste aufgrund ungünstiger Entwicklung der Export- und Importpreise hätte sich die Entwicklungshilfe wiederum auf nur 0,3% verringert.³⁾ Im weiteren Verlauf der oben angeführten Eröff-

1) UN Secretariat; aa0; S. 12

2) PREBISCH, Raul; Eröffnungsansprache auf UNCTAD, 3. Plenarsitzung (24. März 1964) in Proceedings UNCTAD, Vol. II; S. 79

3) PREBISCH (Neue Politik); aa0; S. 565

nungsansprache präsentierte PREBISCH vor dem Auditorium der Welthandelskonferenz - vor allem an die Adresse der Industrienationen gerichtet - noch folgende Zahlen: Von den so verbleibenden 3 Milliarden Dollar hätten 1962 Devisen in Höhe von 2,6 Milliarden Dollar für Zinszahlungen und Dividenden aufgebracht werden müssen, so daß ein Rest von 400 Millionen Dollar verblieb.¹⁾ PREBISCH und Vertreter der Entwicklungsländer auf der Welthandelskonferenz kamen zu dem Ergebnis, daß die Entwicklung der Terms of Trade, das Anwachsen des Schuldendienstes und Dividendenrückzahlungen die Wirkung der Entwicklungshilfe geradezu neutralisiert hätten.²⁾

Zwar wird mit der angeblichen Verschlechterung der Terms of Trade die Notwendigkeit einer verstärkten Kapitalhilfe begründet, jedoch ist festzustellen, daß die Berechnung dieser Lücke an Deviseneinnahmen keinerlei Aussagen über die Höhe der notwendigen Entwicklungshilfe bzw. über die Konditionen ihrer Vergabe macht. Möglicherweise könnten trotz einer Verschlechterung der Terms of Trade die Einnahmen aufgrund von Exportsteigerungen sich so erhöht haben, daß ein gesetztes Entwicklungsziel dennoch erreichbar bleibt.³⁾ Allein die zuerst dargestellte Lücke zwischen Importbedarf und Deviseneinnahmen begründet die Lückentheorie. Die Terms of Trade-These ist jedoch eine Begründung für die sich aus der Lückentheorie ergebenden Forderungen hinsichtlich der Gestaltung der Vergabebegrundsätze der Entwicklungshilfe. PREBISCH entgegnete seinen Kritikern, die darauf hinwiesen, daß die Terms of Trade der Entwicklungsländer sich in den letzten Jahren verbessert haben, und die deshalb die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen bezweifeln, daß er keine wirtschaftlichen Kräfte sehe, die für eine langfristige Verbesserung arbeiteten, daß, bedingt durch technischen Fortschritt, die Nachfrage nach Rohstoffen eher noch sinken könnte, so daß ganz einfach das Vorsichtsmotiv gebiete, durch gezielte Maßnahmen vorzubeugen. Vormalige Preisanstiege wären auch nur vorübergehender Natur gewesen.⁴⁾

1) PREBISCH; Eröffnungsansprache; aa0

2) Vgl. auch: UNCTAD (Third Committee); aa0; S. 173

3) Vgl. Heinemann; aa0; S. 151

4) PREBISCH; Eröffnungsansprache; aa0; S. 80

Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, die Stichhaltigkeit der PREBISCHschen Thesen zu prüfen.¹⁾ Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist diese Frage nicht von entscheidender Bedeutung. Allein wichtig ist hier, daß, wie im Hauptteil II, Kapitel II dargelegt werden wird, die Verschuldung der Entwicklungsländer für viele ein Ausmaß angenommen hat, das deren Fähigkeit, sich wirtschaftlich weiterzuentwickeln, wesentlich einschränkt, weil diese Verschuldung die bankgeschäftliche Aufnahme von Auslandskapital nunmehr verhindert. Wir vermuten, daß die Verschlechterung der Terms of Trade hierzu beigetragen hat.

Die "unbestrittene Stichhaltigkeit der PREBISCH-Beweisführung"²⁾ wird mehr und mehr als "Fakt"³⁾ anerkannt. Von politischer Relevanz ist, daß diese Argumentation einhellig von den 75 Entwicklungsländern der Welthandelskonferenz übernommen wurde.

Auf der Welthandelskonferenz wurden verschiedene Maßnahmen zur Kompensierung der Terms of Trade-Verluste vorgeschlagen: Durch Abschluß internationaler Warenabkommen sollte eine Stabilisierung der Rohstoffpreise bewirkt werden. Angemessene und lohnende Preise sollten an die Preise der importierten Industriegüter gekoppelt werden (Paritätsgedanke). Sofern diese Maßnahmen nicht genügten, solle im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen eine internationale Institution gegründet werden, deren Fond eine automatische kompensatorische Finanzierung der Verluste der Entwicklungsländer aus der Verschlechterung der Terms of Trade ermöglicht, so daß die Entwicklungsländer für die Entwicklungsplanung mit konstanten Exporterlösen rechnen könnten.

- 1) Kritische Stellungnahme zur Lückentheorie: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz; Wissenschaftliche Schriftenreihe des BMZ, Heft 1; Stuttgart 1966 ; S. 76 ff.
(Bearbeiter TEWES, Torsten)
Zur Diskussion der PREBISCH-Thesen siehe:
MEIER, Gerald M. and BALDWIN, Robert E.; Economic Development, New York, 1957; S. 229 bis 237 und HIGGINS, Benjamin; Economic Development New York, 1959; S. 357 - 374
- 2) SCOTT, Normann; Handel und Entwicklung; Der Dialog zwischen den Entwicklungsgebieten und den Ländern des nordatlantischen Raumes; In: Europa Archiv; Jg. 21, H. 3 (10.2.1966); S. 103 ff.
S. 108
- 3) SÖNNENHOL, Gustav Adolf; Industrieländer nach der Welthandelskonferenz; In: Außenpolitik, Jg. 15, Heft 9 (Sept. 1964) S. 601 ff.; S. 605

Der finanzielle Aufwand, der hierzu nötig ist, wurde vom UN Bureau of General Economic Research and Policies ermittelt. Die Beträge, die erforderlich gewesen wären, 1962 eine Verschlechterung der Terms of Trade um nur 1% aufzuwiegen, hätten etwa zwei Drittel aller Nettoauszahlungen aller multilateralen Kreditbereitstellung ausgemacht.¹⁾

Ferner wurde vorgeschlagen, daß im Falle der Verschlechterung der Terms of Trade die Ziehungsquote der Entwicklungsländer beim Internationalen Währungsfond (IMF) erhöht werden sollte. Unter anderem wurden auch Maßnahmen zur Eindämmung der Produktion von Synthetika und anderen Substitutionsgütern für Rohstoffe gefordert.

c) Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel

"Die Maßnahmen zur Preisstützung und zur kompensatorischen Finanzierung müssen mit einem ausreichenden Zugang zu den Märkten verbunden werden, nicht nur weil höhere Preise bei einem sinkenden Handelsvolumen nicht befriedigen würden, sondern auch weil sonst die Länder mit liberaler Importpolitik die Hauptlast zu tragen hätten."²⁾

Zwischen 1953 und 1962 wuchsen die Exporte der Weltwirtschaft um 67%, die des europäischen Gemeinsamen Marktes gar um 143%. Im gleichen Zeitraum steigerten sich die Exporte der Entwicklungsländer nur um 30%, die der neun Länder der Latein-amerikanischen Freihandelszone nur um 7%.³⁾ Dieser Trend ist für die Entwicklungsländer vor allem deshalb ungünstig, weil der Außenhandel ihnen das fünf- bis sechsfache des Devisenbetrages der Zuschüsse und Kredite der DAC-Mitglieder erbringt.⁴⁾

Nur geringe Erfolge werden von einer Steigerung der traditionellen Rohstoffexporte erwartet. Eine wesentliche Steige-

1) UN Secretariat; aa0; S. 13

2) PREBISCH (New Trade Policy); Handbuch; aa0; S. 23

3) SOLA, Alberto; President of the Latin America Free Trade Association; UNCTAD 24. Plenar Sitzung (8. April 1964); In: Proceeding UNCTAD; Vol. II; S. 451

4) Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen; Jahresprüfung 1966; (DAC-Review 1965); Document 58-656/Ta 733 All.; Paris, 1966

rung der Exporteinnahmen wird nur durch erhöhte Ausfuhr von Fertigwaren möglich sein. Wenn die Hälfte der von PREBISCH für 1970 auf 20 Milliarden Dollar geschätzten Handelslücke durch wachsende Fertigwarenausfuhr gedeckt werden würde, betrügen die hierzu erforderlichen Importe in den Industrienationen nur vier bis fünf Prozent der dortigen Zunahme des Verbrauchs von Fertigwaren zwischen 1961 und 1970.¹⁾ BILLERBECK weist darauf hin, daß dieser wachsende Bedarf nach Fertigwaren sich zumeist auf Güter erstreckt, für die die Entwicklungsländer nicht konkurrieren können, so daß, wenn die Entwicklungsländer einen Absatz in dieser Höhe erzielten, die Belastung der wenigen Industriezweige der Industrienationen, die von der Konkurrenz aus den Entwicklungsländern bei Öffnung der Märkte betroffen wären, wesentlich größer wäre.²⁾ Dennoch ist PREBISCH optimistisch:

"Es wäre traurig, wenn Nationalökonomien und Beamte auf nationaler und internationaler Ebene nicht genug Phantasie aufbrächten, um ein Problem zu lösen, das nur einen so kleinen Teil des industriellen Verbrauchs in den hochentwickelten Ländern betrifft."³⁾

Als Maßnahmen zur Steigerung der Exporte der Entwicklungsländer wurden auf der Welthandelskonferenz folgende Vorschläge eingebracht:

Die Industrienationen sollten den Entwicklungsländern sowohl für Rohstoffe als auch für Industrieerzeugnisse und Halbfertigwaren feste Zusagen machen, über das Ausmaß von Ankäufen (Importziele). Da, wie KARRES dargestellt hat, die "Maßnahme zur Liberalisierung des Handels, die die Bundesrepublik im letzten Jahrzehnt ergriffen hat, sich in erster Linie zugunsten der Einfuhren aus den hochindustrialisierten Ländern ausgewirkt haben, während die Einfuhren aus Entwicklungsländern nur wenig begünstigt wurden"⁴⁾, wurde fernerhin vorgeschlagen, daß die Industrieländer den Entwicklungsländern Präferenzen einräumen, die ihre Produkte im Vergleich zu denen der Industrienationen begünstigen. Die

1) PREBISCH (Neue Politik); aaO; S. 562

2) MEYER (Illusionäre Politik); aaO; S. 14

3) PREBISCH (Neue Politik); aaO; S. 562

4) KARRES, Samuel; Partnerschaft oder Geschäft mit den Entwicklungsländern?; In: Probleme der Entwicklungshilfe; Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung; Hannover, 1963; S. 38 ff.; S. 45

Präferenzen sollten den Entwicklungsländern in unterschiedlichem Ausmaß gewährt werden (gestaffelt nach dem Entwicklungsstand), so daß nicht die ärmsten der Entwicklungsländer mit den semi-industrialisierten Ländern der Dritten Welt konkurrieren müßten. Ohne Erziehungsprotektionismus durch gestaffelte Präferenzen würden die am wenigsten entwickelten Länder aus derartigen Maßnahmen keinerlei Nutzen ziehen.¹⁾ Die Forcierung der Entwicklung exportorientierter Industrien in den Entwicklungsländern wurde ebenfalls gefordert.

d) Die restriktive Handelspolitik der Industrieländer

Die Lückentheorie begründet einen Anspruch der Entwicklungsländer auf Gewährung von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen fernerhin mit der Prämisse, das Entstehen der Importbedarf-Deviseneinnahmelücke sei auf eine die Entwicklungsländer schädigende Handelspolitik der Industrienationen zurückzuführen.

Selbst in dem Bereich, in dem die Exporterzeugnisse der Entwicklungsländer bereits im freien Welthandel konkurrieren können - und deshalb gerade bei diesen Produkten - verhindert eine restriktive, protektionistische, nach BILLERBECK, geradezu verantwortungslose Handelspolitik der Industrieländer eine Steigerung der Deviseneinnahmen der Entwicklungsländer durch erhöhten Export. BILLERBECK verweist auf die "geradezu üble Methode hochentwickelter Länder, ...die auf der Basis kooperativer Kostenvorteile erfolgenden Industrieexporte (der Entwicklungsländer - G.M.) als Dumping zu bezeichnen".²⁾ Er spricht von einer "doppelten Moral" der Industrieländer, da diese nur "solange Verfechter des freien Handels sind, wie es auch ihren eigenen kurzfristigen Interessen entspricht".³⁾

1) PREBISCH (New Trade Policy); aaO; (Handbuch); S. 29

Vgl. auch:

BRESSON, Georges; Delegation der Republik Upper Volta; UNCTAD 16. Plenarsitzung (6. April 1964); In: Proceedings UNCTAD; Vol. II; S. 400

2) BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 28

3) Ebenda

Insbesondere die protektionistische Agrarmarktordnung der EWG ist Ziel der Angriffe aus Entwicklungsländern, wie auch Präferenzen der EWG an die assoziierten Gebiete, die die übrigen Entwicklungsländer benachteiligen.¹⁾ Eine vorzügliche Darstellung restriktiver Handelspraktiken der Industrienationen, insbesondere der Bundesrepublik gegenüber den Textilprodukten der Entwicklungsländer, wurde vom Ostberliner "Wirtschaftswissenschaftlichen Institut" vorgelegt.²⁾ Die richtige Interpretation dieser Untersuchung dokumentiert die Notwendigkeit, gegenüber Entwicklungsländern die Handelspolitik der Entwicklungspolitik unterzuordnen, oder zumindest die Bereiche zu koordinieren.

Wie diese Handelshemmnisse abzubauen seien, wurde auf der Welt-handelskonferenz intensiv diskutiert. In dieser Frage trat die Mehrheit der Entwicklungsländer nicht für eine Beschränkung der Handelsfreiheit ein, sondern forderten von den Industriestaaten eine konsequente Befolgung der von ihnen so gepriesenen Thesen des freien Welthandels. Als Zielvorstellung für eine langfristige Politik forderte die Mehrheit der Entwicklungsländer die Beseitigung aller Zölle und aller nicht zolltariflichen Beschränkungen, insbesondere auch die Beseitigung unangemessener Differenzen zwischen Zöllen auf Grundstoffen und Zöllen auf aus diesen gefertigten Fertigwaren. Als Übergangslösung wurde die Einräumung von Zollpräferenzen gefordert, die kurzfristig eine Vorzugsstellung sichern. Eine Minderheit der besonders schlecht gestellten Entwicklungsländer argumentierte gegen eine Beseitigung aller Zölle und forderte eine dauerhafte Regelung auf der Basis von Zollpräferenzen.

e) Hilfe statt Handel

Weitere Prämisse für die Notwendigkeit der Vergabe von Vorzugsbedingungen ist die mangelnde Bereitschaft der Industrienationen, die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke durch handelspolitische Maßnahmen aufzufüllen.

1) PREBISCH (New Trade Policy); aaO; (Handbuch); S. 23

2) Strukturveränderungen der kapitalistischen Textilmärkte durch die Industrialisierung der Entwicklungsländer; In: DWI Berichte; hg. von Deutsches Wirtschafts Institut, Berlin (Ost); 16.Jg., Heft 6 (März 1965); S. 15 ff.

Die Lückentheorie war das zentrale Thema der Welthandelskonferenz, die zu einem "Zyklotron revolutionärer Ideen"¹⁾ wurde.

Nur wenige Entwicklungsländer wie z.B. Ghana und Indonesien, aber auch Länder des französisch-sprachigen Afrikas wie Mali, Gabun und Mauretanien forderten offen eine direkte Planung der Weltwirtschaft, aber wohl alle sahen die Notwendigkeit, einer aus entwicklungspolitischen Motiven unabwendbaren Regulierung und Reglementierung wichtiger Teile des Welthandels - auch wenn dies zu einem gewissen internationalen Handelsdirigismus führen müsse. Die entwickelten Länder kamen den - wie es in Kreisen der Industrieländer geheißen haben soll - "unverschämten Forderungen" "der größten Bettelkonferenz aller Zeiten"²⁾ nicht entgegen. Die zur Schließung der Lücke für erforderlich gehaltene Neuordnung des Welthandels wurde von der großen Mehrzahl der Entwicklungsländer vergeblich angestrebt. In einer gemeinsamen Schlußakte von 75 auf der Konferenz vertretenen Entwicklungsländern erklären diese, daß sie den in allen sie betreffenden Handelsfragen erzielten Fortschritt für unbedeutend und unzureichend halten; daß sie jedoch, nachdem die Konferenz die Probleme erörtert und erkannt hat, auf baldige Verwirklichung ihrer Forderung im Rahmen der neugegründeten Institutionen (Gründung einer permanenten Welthandelskonferenz als Organisation der UNO) hoffen.³⁾

Solange nicht die handelspolitischen Maßnahmen getroffen werden, die gemäß der Lückentheorie das Importbedarf-Deviseneinnahmedefizit aufwiegen, liefert die Lückentheorie die Begründung der Ansprüche der Entwicklungsländer auf Entwicklungshilfe - sowohl hinsichtlich ihres Umfanges wie auch hinsichtlich ihrer Vergabegrundsätze.

Im Verlauf der Welthandelskonferenz war eindeutig zu erkennen, daß, als sich der Widerstand der Industrienationen gegen jedwede effektiven handelspolitischen Maßnahmen zur Beseitigung der Lücke verhärtete, Fragen der Vergabe von

1) SCOTT; aaO; S. 103

2) Vgl. SIMONITSCH, Pierre; Die Welthandelskonferenz - Versuch einer Bilanz; In: Gewerkschaftliche Monatshefte; Jg. 15, Heft 8 (August 1964); S. 462 ff.; S. 465

3) Gemeinsame Erklärung der 75 Entwicklungsländer zum Abschluß der UNCTAD; In: Proceedings UNCTAD; Vol. I; S. 67

Entwicklungshilfe in den Vordergrund traten. Dies war nach der Lückentheorie folgerichtig, da zur Erfüllung der Aufgaben der Entwicklungspolitik nunmehr auf das alternative Mittel Entwicklungshilfe zurückgegriffen werden mußte. Nachdem offenbar wurde, daß auf dem Handelssektor keine Einigung durch größere Zugeständnisse seitens der westlichen Industrienationen würde erzielt werden können, nahmen die westlichen Länder, die sich zunächst gegenüber allen Anträgen, das Ausmaß der Entwicklungshilfe zu erhöhen, eindeutig ablehnend verhalten hatten, gegenüber Vorschlägen, die auf eine Erhöhung ihrer finanziellen Leistungen und "Entschärfung" der Konditionen abzielten, eine flexiblere Haltung ein. Das Schwerk Gewicht der Welthandelskonferenz verlagerte sich von dem Ausschuß II (Handel mit Halb- und Fertigwaren) vorübergehend auf den Ausschuß I (Handel mit Grundstoffen) und schließlich ganz auf den Ausschuß III (Finanzfragen und unsichtbare Transaktionen).

Diese Haltung der westlichen Industrieländer kann auf den gemeinsamen Nenner "Hilfe statt Handel" gebracht werden. Die sich ergebenden Konsequenzen sind bedenklich:

Das Fernhalten billiger Importwaren aus den Entwicklungsländern verhindert in den Industrienationen eine Senkung der Lebenshaltungskosten. Stattdessen wird mit Steuergeldern bezahlte Entwicklungshilfe zum Hemmnis für eine Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung in einer leistungsstärkeren Weltwirtschaft:

Nach SONNENHOL sollte die Produktion arbeitsintensiver, billiger Konsumgüter vornehmlich in den Entwicklungsländern, die spezialisierte Produktion kapitalintensiver, hochwertiger Güter in den Industrienationen erfolgen.¹⁾ Nach BILLERBECK verhindert die Haltung "Hilfe statt Handel", daß der bisherige komplementäre Gütertausch durch einen wie bisher zwischen Industrieländern bestehenden substitutiven Gütertausch ergänzt werden wird.²⁾ Der EWG-Kommissar

1) SONNENHOL (Wirtschaftsförderung); aaO; S. 203

2) BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 24

Henri ROCHEREAU führte aus, daß die Industrieländer unter dieser Politik für den Aufbau der Entwicklungsländer doppelt bezahlten: einmal durch das Aufbringen der Entwicklungshilfegelder, zum anderen wirtschaftlich, indem sie bei sich Industrien erhalten, die in einer Zeit der Vollbeschäftigung Menschen und Kapital solchen Branchen vorenthalten, die eine höhere Produktivität und eine höhere Wertschöpfung erreichen.¹⁾

Kapitalhilfe entbindet die Industrienationen von der Notwendigkeit, die zur Aufrechterhaltung ihrer eigenen Exportmöglichkeiten erforderliche Öffnung ihrer Märkte vorzunehmen. Somit verhindert sie notwendige Strukturveränderungen und wird insbesondere, wenn sie als Beschäftigungspolitik für brachliegende Betriebe und Industrien eingesetzt wird, zu einem modernen Mittel des Protektionismus. Lieferbindung der Entwicklungshilfe ermöglicht dabei zusätzliche Exporte in die Entwicklungsländer. Diese Politik geht auf Kosten der Entwicklungsländer u n d auf Kosten der Steuerzahler und Verbraucher der Industrienationen.

f) Entgeltliche Hilfe bei Steigerung des Handels

Der Anspruch der Lückentheorie, daß die als Alternative zu entwicklungsfördernden Maßnahmen der Handelspolitik gewährte Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen vergeben werden müsse, wo Gefahr der Überschuldung und Rückzahlungsunfähigkeit besteht, beruht ferner auf der Prämisse, daß bei gesteigerten Deviseneinnahmen der Entwicklungsländer aufgrund einer Steigerung ihres Handelsvolumens eine entgeltliche Verzinsung und Rückzahlung marktwirtschaftlich vergebener Kredite durchaus möglich wäre, sofern aber die Industrieländer nicht die Voraussetzung für eine entgeltliche Abwicklung der Entwicklungshilfe schufen, müsse diese zu Vorzugsbedingungen gewährt werden.

Auf der Welthandelskonferenz haben die Entwicklungsländer die zwei Wege Handel oder Hilfe keineswegs als Alternative gesehen. Wenngleich die Entwicklungsländer wünschten, daß

1) Vgl. DIE WELT, Nr. 71 (24. März 1965)

die Steigerung des zu ihrer Wirtschaftsentwicklung erforderlichen Devisenbedarfs auf lange Sicht in erster Linie durch wachsende Exporteinnahmen finanziert werden sollte, traten sie doch für die These "Handel und Hilfe" ein.¹⁾ Selbst wenn den Entwicklungsländern neue Exportmöglichkeiten eröffnet würden, so würde dies allein nicht das Problem der zu geringen heimischen Sparraten und der ungenügenden Ressourcen für die Kapitalbildung lösen. Vielmehr würden gerade auf kurze Sicht solche neuen Möglichkeiten große Investitionen erfordern zum Aufbau der diese Möglichkeiten ausnutzenden Exportindustrien und zum Ausbau bestehender Kapazitäten im Bereich der traditionellen Exportsektoren. Für diesen, als Folge entwicklungsfördernder Maßnahmen der Handelspolitik sich ergebenden gesteigerten Kapitalbedarf wird weiterhin Auslandshilfe benötigt werden.²⁾ Diese Entwicklungshilfe muß nach der Lückentheorie jedoch zu Vorzugsbedingungen gewährt werden.

Bereits FRITZ hatte dargelegt, daß "eine marktkonforme Hilfe voraussetzt, daß die Zahlungsbilanzsituation der Entwicklungsländer Verzinsung, Tilgung und Transfer der Dividenden zulassen wird".³⁾

Aus der Unmöglichkeit, den "Fünfer und das Weckli" zugleich zu wollen, um RÖPKEs Schweizer Volksspruchweisheiten zu zitieren, folgt, daß bei Beharren auf einer protektionistischen Handelspolitik, d.h. bei Ablehnung von Maßnahmen zur Steigerung des Exportes der Entwicklungsländer und zur Stabilisierung der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, eine nicht-entgeltliche Vergabe von Entwicklungshilfe unumgänglich ist.

Auf diesen Zusammenhang wurde im PREBISCH-REPORT hingewiesen:

"Das Problem der Anleihenverzinsung und -tilgung hängt eng mit dem langsamen Exportwachstum in den Entwicklungsländern und der Verschlechterung der Terms of Trade zusammen... Nur durch Steigerung ihres Exportes können diese Länder aber die wachsende Last der Schulden abtragen."⁴⁾

1) Vgl. UNCTAD (Third Committee); aaO; S. 171

2) Vgl. UN Secretariat; aaO; S. 4

3) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 174

4) PREBISCH (New Trade Policy); aaO; (Handbuch); S. 35

Auch nach SONNENHOHL stehen die Industrieländer vor der Alternative, mittels handelspolitischer Maßnahmen "das Übel an der Wurzel anzufassen" oder die Lückentheorie anzuerkennen, "mit der Konsequenz verstärkter Zahlungen aus öffentlichen Mitteln".¹⁾ Wie es scheint, wurde der zweite Weg gewählt.

Dieser Weg ist nach BILLERBECK nicht der billigste. Auch GUTH hat vor dem "Verein für Socialpolitik" ausgeführt, daß "ohne liberale Handelspolitik gegenüber den Entwicklungsländern die Entwicklungshilfe immer mehr Zuschußcharakter bekommen wird".²⁾ Führende Persönlichkeiten aus Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungspolitik haben also direkt - zumeist aber indirekt - der Lückentheorie gewisse Berechtigung nicht absprechen können, wenngleich sie zumeist nicht der nicht-entgeltlichen Kapitalhilfe eine Lanze brechen wollten, sondern für die Notwendigkeit handelspolitischer Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer zu plädieren beabsichtigten. Die Politik jedoch hat nicht den Weg der handelspolitischen Maßnahmen gewählt.

3. Die Möglichkeiten der Verwirklichung

Die Frage, ob Entwicklungshilfevergabe zu Grundsätzen, die sich aus der Lückentheorie herleiten, effizient durchzuführen ist, kann nur bejaht werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

1. Es müssen detaillierte, umfassende, sinnvolle Entwicklungspläne für die Entwicklungsländer vorliegen, aus denen sich die Höhe der Importbedarf-Deviseneinnahmelücken errechnet, die vermittelt Aussagen über die Verschuldungslage erlauben, die Gestaltung der "tragbaren" Konditionen zu bestimmen und die einen effizienten Einsatz des bereitgestellten Kapitals im Rahmen des Gesamtplans gewährleisten.
2. Die Entwicklungshilfebemühungen der Industrienationen müssen, wie in einem folgenden Kapitel dargestellt werden

1) SONNENHOHL (Bemerkungen); aaO; S. 132

2) GUTH (Finanzielle Probleme); aaO;

wird, international koordiniert werden, damit nicht die Vorteile nicht-entgeltlicher Vergabe von Entwicklungshilfe durch ein Ausdehnen der bankgeschäftlichen Operationen neutralisiert werden. Ohne internationale Abstimmung können rivalisierende nationale Interessen die Auswirkungen der Gewährung von Vorzugsbedingungen zunichte machen.

Es gibt bereits Ansätze zur Erfüllung dieser zwei Bedingungen. In vielen Entwicklungsländern sind Entwicklungspläne schon ausgearbeitet worden. Es gibt Koordinationsbemühungen im DAC. Die bereits teilweise erfolgende Gewährung von Entwicklungshilfe nach "Lückentheorie-Vergabegrundsätzen", d.h. vor allem zu Vorzugsbedingungen, erscheint deshalb durchaus schon als sinnvoll, zumal die tatsächliche Verschuldungslage vieler Entwicklungsländer bereits keine anderen Lösungen mehr zuläßt; jedoch ist zur Erzielung der größtmöglichen Effizienz der Entwicklungspolitik eine bessere Erfüllung dieser zwei Bedingungen Voraussetzung.

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

a) Das Hauptziel

Entwicklungshilfe vergeben nach den von der Lückentheorie als notwendig erachteten Konditionen; ist die Form der Kapitalbereitstellung, die dem Ziel, den Weltfrieden durch Stabilisierung der Lage in von Anarchie bedrohten Ländern zu sichern, am ehesten gerecht wird:

Nach der Lückentheorie werden die Konditionen der Entwicklungshilfe so gesetzt, daß alle Entwicklungsländer - auch jene, denen Entwicklungshilfe, vergeben nach den Grundsätzen der Theorie des privaten Kapitalexportes oder der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe, kein ausreichendes Wirtschaftswachstum sichern kann - ausreichend Entwicklungshilfe erhalten können.

Die Möglichkeit, durch Vergabe von Entwicklungshilfe den Weltfrieden zu sichern, wird bei einer Vergabe zu Vorzugskonditionen, die nach der Lückentheorie erforderlich sind, nicht durch ein Beharren auf bankgeschäftlichen Konditionen in Frage

gestellt. Der Erfolg zur Sicherung des Hauptziels der Entwicklungspolitik ist in diesem Falle in erster Linie eine Frage des Umfanges der Mittelbereitstellung.

Indem die Vergabe von Entwicklungshilfe nach der Lückentheorie echte Opfer der Industrienationen zugunsten der Entwicklungsländer darstellt, also einkommensumschichtend ist, ist sie in der Tat "weltweite Sozialpolitik". Bankgeschäftliche Kredittransaktionen sind per definitionem nicht im sozialpolitischen Sinne einkommensumschichtend.

b) Außenpolitische Aspekte

Eben dieses Moment macht solche Entwicklungshilfe zu einem wirksamen Instrument nationaler Außenpolitik. Privater Kapitalexport und staatlich-entgeltliche Kapitalhilfe waren deshalb hierfür ungeeignet, weil ihre Einstellung für die Entwicklungsländer im ersteren Falle keine und im zweiten Falle keine gewichtigen Verluste bedeutet hätte. Erst eine Entwicklungspolitik, die Kapital zu Vorzugsbedingungen oder gar unentgeltlich bereitstellt, könnte als Mittel außenpolitischer "Erpressung" wirken. Die zu diesem Ziel erforderliche Hilfe muß, wie auch im Auswärtigen Amt erkannt wurde, "wirtschaftlich attraktiv sein".¹⁾ Nur dann wird sich ein Entwicklungsland zu überlegen haben, ob "es sich lohnt", die Interessen eines Geberlandes nicht zu respektieren. Es zeigt sich hier, daß die relativ weit entwickelten Länder der Dritten Welt, deren wirtschaftliche Daten so liegen, daß sie nach Maßgabe der Lückentheorie keinerlei Vorzugsbedingungen zu erhalten brauchen, sich größerer außenpolitischer Unabhängigkeit erfreuen.

Die Wirksamkeit der nicht-entgeltlichen Entwicklungshilfe als Instrument nationaler Außenpolitik wird aber durch zwei Faktoren eingeschränkt:

Erstens, Einstellung der Hilfe bedeutet ein Eingehen des Risikos, daß wegen unzureichender Wirtschaftsentwicklung in

1) PAULS; aaO; S. 241

den betroffenen Regionen jene "Balkanisierung" und innere Unruhe sich einstellt, die zu verhindern, eine als Weltsicherheitspolitik verstandene Entwicklungshilfe sich bemühen muß.

Zweitens ist, wie noch dargestellt werden wird, für eine erfolgreiche Durchführung von Entwicklungshilfe nach "Lückentheorie-Vergabegrundsätzen", eine Koordinierung der Entwicklungshilfeanstrengungen aller Geberländer erforderlich. Diese aber verlangt von den einzelnen Nationen "den Verzicht, eigene politische Ziele mit den Mitteln der Finanzierungstechnik zu verfolgen".¹⁾

Aus diesen zwei Einschränkungen ergeben sich für die Entwicklungsländer zwei Konsequenzen, die ihre Abhängigkeit einschränken:

Einerseits wird bei HilfeEinstellung eines Geberlandes der Druck der übrigen Geberländer, die Hilfe wieder aufzunehmen, beträchtlich sein. Wenn die übrigen Geberländer den Anteil dieses Geberlandes an der Gesamtfinanzierung von Entwicklungsplänen zusätzlich aufbringen, würde für das betroffene Entwicklungsland kein Verlust eintreten, und es würde keinerlei Einschränkung seiner außenpolitischen Freiheiten erfahren.

Andererseits ist nur in den seltensten Fällen damit zu rechnen, daß die Verletzung eines nationalen politischen Anliegens einer Gebernation die ganze Phalanx der Gebernationen bewegen wird, dies dem entwicklungspolitischen Ziel "Welt-sicherheit" überzuordnen und zu entwicklungshemmenden Sanktionsmaßnahmen zu greifen.

In der Praxis zielen diese Einwände gegen die Nutzung der Entwicklungspolitik für nationale außenpolitische Anliegen, z.B. auf die Frage, ob eine Verletzung des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik durch Indien die hier aus weltstrategischen Gesichtspunkten bereits außergewöhnlich

1) Vgl. ZIMMERMANN; aaO; S. 143

stark engagierten Länder des Westens bewegen würde, erforderliche Hilfe einzustellen. Würden nicht vielmehr die übrigen Geberländer versuchen, einen Druck auf die Bundesrepublik auszuüben, weiterhin Hilfe zu zahlen? Wenn die westlichen Geberländer die durch die HilfeEinstellung der Bundesrepublik entstandenen Fehlbeträge ergänzen, werden sie erwarten, daß die Bundesrepublik die in Indien "eingesparten" Beträge an anderer Stelle einsetzt. Dort brauchten diese Länder sich dann entsprechend weniger zu engagieren.

Solange jedoch, wie wir sehen werden, die Koordination der Entwicklungshilfebemühungen der Geberländer für die meisten Regionen noch keineswegs solche Fortschritte gemacht hat, solange es also nicht automatisch zu solchen Reaktionen kommt, bleibt die nicht-entgeltliche Entwicklungshilfe ein wirksameres Mittel zur Verfolgung nationaler außenpolitischer Interessen, als die Vergabe von Entwicklungshilfe zu solchen Konditionen, die die Theorie des privaten Kapitalexportes oder die Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe vorschreiben.

c) Privatwirtschaftliches Interesse

Entwicklungshilfe zu "Lückentheorie-Vergabegrundsätzen" liegt zunächst im Interesse der Wirtschaft, weil auch diese Hilfgewährung zusätzliche Exportaufträge ermöglicht. Bei Erreichen der Verschuldungsgrenze kann unter solchen Vergabegrundsätzen den Entwicklungsländern weiterhin Kapital für ihren Importbedarf zur Verfügung gestellt werden. Dies erlaubt mehr Exportgeschäfte als möglich wäre, wenn der Umfang der Entwicklungshilfe sich am Schuldendienstquotienten bemessen würde.

Bei großzügiger Vergabe von Entwicklungshilfe ist die für die Gewährleistung eines hinreichenden, den Weltfrieden sichernden Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern erforderliche Öffnung der Märkte der Geberländer für industrielle Fertigwarenfabrikate aus den Entwicklungsländern nicht notwendig. Bei einem Verfahren nach dem Leitsatz "Hilfe statt Handel" könnten die von interessierten Wirtschaftskreisen

befürchteten, durch Öffnung der Märkte bewirkten, Strukturveränderungen verhindert werden.

Die Illusion, daß Entwicklungshilfe im Endeffekt den Steuerzahler nicht wesentlich belastet, kann nur bei Vergabe der Entwicklungshilfe zu nahezu bankgeschäftlichen Konditionen aufrechterhalten werden. Das Festhalten an herkömmlichen Vergabegrundsätzen ist für die bedrohten Industriezweige und die von ihnen abhängigen Wirtschaftszweige von offenkundigem Interesse, da der Tatbestand, daß die Haltung "Hilfe statt Handel" indirekt einer Subventionierung von auf dem freien Weltmarkt nicht konkurrenzfähigen Industriezweigen gleichkommt, nur bei der Vergabe entgeltlicher Entwicklungshilfe für eine gewisse Zeit zu verschleiern ist.

Es könnte argumentiert werden, daß dennoch die interessierte Privatwirtschaft eher eine Entwicklungshilfe nach der Lückentheorie - vergeben zu Vorzugsbedingungen - befürworten müßte, um den, bei Festhalten an entgeltlichen Bedingungen in vielen Fällen unabdingbaren Zusammenbruch des Systems - aufgrund von Überverschuldung und Notleidendwerden aller vergebenen Kredite - abzuwenden. Da sich jedoch dann - bei einer Vergabe nach Grundsätzen der Lückentheorie - die Frage nach dem Sinn und der Vermeidbarkeit der durch Entwicklungshilfe eingegangenen echten finanziellen Opfer eher aufdrängt, kann dies zur Folge haben, daß, um diese indirekten Subventionen zu vermeiden, Politiker, die auf das Wohl der Steuerzahler bedacht sind, den Weg der entwicklungsfördernden Maßnahmen der Handelspolitik beschreiten möchten, der von interessierter Seite "befürchtet" wird.

Ein Festhalten an bankgeschäftlichen Vergabegrundsätzen, die diese Fragen nicht provozieren - wider besseres Wissen über die Praktikabilität eines solchen Verfahrens - verschiebt diese Diskussion in die Zukunft. Die zur Verhinderung der "Öffnung der Märkte" geeignete Strategie wäre, dafür einzutreten, daß zunächst entgeltliche Kapitalhilfe vergeben wird, bis dies nicht mehr möglich und sinnvoll ist - und dann erst Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen zu befürworten, in

der Hoffnung, daß die politische Diskussion über die Vermeidbarkeit solcher Opfer möglichst lange hinausgeschoben werden kann.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Dem Anliegen der Innenpolitik, Konsensus für die Entwicklungspolitik dadurch zu schaffen und zu erhalten, daß die Kosten der Entwicklungshilfe möglichst gering erscheinen, kommt Entwicklungshilfe zu "Lückentheorie-Vergabegrundsätzen" wenig entgegen. Es liegt auf der Hand, daß die Kosten nicht-entgeltlicher Entwicklungshilfe wesentlich höher sind, als die, die bei marktwirtschaftlichen Bedingungen auftreten.

Diese Feststellung gilt jedoch nur, wenn allein die nominale Höhe der bereitgestellten Beträge verglichen wird. Nicht zuletzt deshalb, weil in der DAC-Statistik die nominalen Beträge der Entwicklungshilfe unspezifiziert aufaddiert werden, ohne daß in dieser Statistik der Globalbeträge der jeweilige Opferanteil verglichen würde, besteht ein mangelndes Verständnis über die unterschiedlichen Auswirkungen der entwicklungspolitischen Effizienz von Entwicklungshilfebeträgen, die zu unterschiedlichen Vergabegrundsätzen bereitgestellt werden. Dies ist der Grund dafür, daß Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen für "teurer" gehalten wird.

Eine Begründung dafür, daß gewisse Leistungen der Entwicklungspolitik für die Sicherung des Weltfriedens von Seiten der Industrieländer unumgänglich sind, ergibt sich daraus, daß Entwicklungshilfe, vergeben zu "billigeren" Vergabegrundsätzen, nicht den Erfolg haben kann, den anzustreben, Aufgabe der Entwicklungspolitik ist. Das Ziel "Weltsicherheitspolitik" zwingt den Geberländern "Opfer" auf.

Ein Vergleich der "tatsächlichen Kosten" der Entwicklungshilfe bei unterschiedlichen Vergabegrundsätzen¹⁾ mit den

1) Vgl. Hauptteil II, Kapitel I

Auswirkungen für die Hauptzielsetzung, die Entwicklungshilfe zu unterschiedlichen Vergabegrundsätzen erreichen kann¹⁾, wird ergeben, daß die dem Augenschein nach "teurere" Entwicklungshilfe de facto die "billigere" ist.

In der innenpolitischen Auseinandersetzung über die Gestaltung der Vergabegrundsätze müßte - vorausgesetzt, daß die Notwendigkeit von Opfern anerkannt wird, und vorausgesetzt, daß genügend Kenntnis über diese Zusammenhänge vorhanden ist - diejenige Vergabeform der Entwicklungshilfe die größte Unterstützung in der Wählerschaft finden, die bei gegebenen Kosten die größten Erfolge hinsichtlich der Erreichung des Hauptzieles der Entwicklungspolitik erzielen kann.

In der innenpolitischen Auseinandersetzung dominiert aber die falsch verstandene Frage, ob einmal festgesetzte Beträge verschenkt, als Entwicklungskredite zu Vorzugsbedingungen oder marktwirtschaftlich-entgeltlich vergeben werden sollten. Wenn diese Frage **a u c h** in der politischen Diskussion so lautete, wie sie sich wissenschaftlich-theoretisch stellt, wenn also verglichen würde, welche Kosten staatliche Förderungsmaßnahmen für den privaten Kapitalexport verursachen, wie sehr die Vergabe staatlich-entgeltlicher Kapitalhilfe die Volkswirtschaften der Geberstaaten belasten, welche unterschiedlichen Opfer die Vergabe von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen beinhalten, und wenn dieser Vergleich durchgeführt werden würde unter Berücksichtigung der bei den jeweiligen Vergabeformen tatsächlich erzielten entwicklungspolitischen Effizienz, dann würde sich ergeben, daß Entwicklungshilfe nach "Lückentheorie-Vergabegrundsätzen" die effizienteste und zur Erreichung des proklamierten Hauptzieles billigste Form der Entwicklungshilfe ist.

Die Studie will hierzu die Daten und das erforderliche analytische Werkzeug liefern. Sie will ferner darlegen, daß mangelndes Verständnis für diese Zusammenhänge die Bevor-

1) Vgl. Hauptteil III, Kapitel V

zugung solcher Vergabegrundsätze, die "billiger" erscheinen, zu einer innenpolitischen Notwendigkeit macht, weil die Erhaltung des Konsensus für die Notwendigkeit der Vergabe von Entwicklungshilfe ein innenpolitisches Anliegen sein muß.

HAUPTTEIL II

DER ENTSCHEIDUNGSSPIELRAUM FÜR DIE GESTALTUNG DER VERGABE-GRUNDSÄTZE DER ENTWICKLUNGSHILFE

Der Hauptteil II soll abgrenzen, inwieweit Sachzwänge bestehen, die die Wahl gewisser Grundsätze für die Vergabe von Entwicklungshilfe von vornherein vorschreiben.

Eine solche Einschränkung der Entscheidungsfreiheit ist die innenpolitische Notwendigkeit, die Kosten der Entwicklungshilfe möglichst gering zu halten. Das folgende Kapitel beleuchtet einige Versuche, die tatsächlichen Kosten der Entwicklungshilfe unter alternativen Vergabegrundsätzen zu ermitteln. Bereits die Erörterung der innenpolitischen Notwendigkeiten zu Ende der drei Kapitel, die die Theorien der Entwicklungshilfe beschrieben, hat gezeigt, daß für eine sachkundig begründete Entscheidung der Vergleich alternativer Kosten für die Wahl unter unterschiedlichen Formen der Entwicklungshilfe ausschlaggebend sein muß.

Danach wird darauf eingegangen, daß das privatwirtschaftliche Interesse bisher zu Formen der Entwicklungshilfe verleitete, die orientiert an der Zielsetzung, möglichst viel an die Dritte Welt zu verkaufen, zu einer Verschuldung der Entwicklungsländer geführt hat, deren Ausmaß heute für viele Entwicklungsländer gewisse Formen der Entwicklungshilfe a priori als nicht sinnvoll ausschaltet. Wie sehr die Verschuldung der Entwicklungsländer die Wahl unter alternativen Vergabegrundsätzen beeinflußt, wird zu untersuchen sein. Die Behandlung der privatwirtschaftlichen Interessen in der jeweiligen Erörterung der drei Theorien der Entwicklungshilfe hat aufgezeigt, daß eine Fortführung des bisher beschrittenen Weges mit der Zielsetzung der Entwicklungspolitik kollidieren kann.

Schließlich ist der Entscheidungsspielraum für die Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe dadurch eingeschränkt, daß Entwicklungsförderung ein gemeinsames Anliegen der Entwicklungshilfe vergebenden Industrienationen ist.

Die Darstellung außenpolitischer Aspekte bei der Betrachtung der drei Theorien der Entwicklungshilfe zeigte bereits die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungspolitik. Hierdurch wird die Brauchbarkeit des Instrumentes Entwicklungshilfe als Mittel der nationalen Politik eingeschränkt, da diese Notwendigkeit zu einer Unterordnung der nationalen Ziele unter das Ziel Weltsicherheitspolitik zwingt. Wir werden sehen, wie nationale Anliegen mit der Hauptzielsetzung, Entwicklungspolitik solle Weltsicherheitspolitik sein, konkurrieren können. Wenn wir unterstellen, daß die Hauptzielsetzung zugleich das gemeinsame Anliegen der anderen Entwicklungshilfe vergebenden Nationen ist, besteht ein Interesse der anderen Geberstaaten daran, daß Erfolg im gemeinsamen Bemühen nicht durch Aktionen einzelner Geberländer zur Durchsetzung nationaler Anliegen mittels einer der größtmöglichen Effizienz der Entwicklungshilfe abträglichen Gestaltung der Vergabegrundsätze beeinträchtigt wird. Wegen des Drucks der anderen Geberstaaten, wie auch aufgrund der Überordnung des proklamierten Hauptzieles, ist der Spielraum für eine Entscheidung in der Frage "Verfolgen nationaler Interessen, obwohl dies die Effizienz der vergebenen Hilfe beeinträchtigt, oder effizienteste Beteiligung an der Gemeinschaftsaufgabe"? stark eingeengt, wenn diese Frage nicht gar schon a priori entschieden ist. Mangelnde Koordination der Entwicklungspolitik hat bisher zum Schaden der Erreichung des Hauptzieles bei der Verfolgung nationaler, außenpolitischer oder privatwirtschaftlicher Interessen nicht zu deren de facto Unterordnung unter die gemeinsame Hauptzielsetzung geführt. Die Folgen verdeutlichen, daß nunmehr, sofern das proklamierte Hauptziel das tatsächliche Hauptziel sein soll, die Wahl unter den Vergabegrundsätzen durch den Zwang, diese international abzustimmen, bereits wesentlich eingeschränkt ist.

Der Hauptteil II will belegen, in welcher Form mangelnde Berücksichtigung dieser Tatsachen (steigende Kosten der Entwicklungshilfe, zunehmende Verschuldung der Entwicklungsländer, Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungspolitik), eine Revision der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe erfordern, sofern die proklamierte

Hauptzielsetzung erreicht werden soll. Die Wahl der möglichsten Wege, die aus dieser "Sackgasse" führen, ist bereits dadurch beträchtlich eingeschränkt, daß ein Sachzwang besteht, solche Wege zu wählen, die die tatsächlichen Kosten der Entwicklungspolitik, die Verschuldung der Entwicklungsländer und die Notwendigkeit internationaler Koordination der Entwicklungspolitik berücksichtigen.

I. DIE TATSÄCHLICHEN KOSTEN DER ENTWICKLUNGSHILFE

Jeder Kredit zu Vorzugsbedingungen kann so gesehen werden, als wäre er aus zwei Teilen zusammengesetzt, nämlich aus einer "Schenkung soweit es sich um den Unterschied zwischen vereinbarten Konditionen und normalen Marktbedingungen handelt, und aus einem gewöhnlichen Kredit, was den Rest betrifft".¹⁾

Goran OHLIN, Mitarbeiter am OECD-Development Centre, dem Forschungsinstitut der OECD für Fragen der Entwicklungspolitik, versucht bei jedem Entwicklungshilfekredit diesen Zuschußanteil zu berechnen, d.h. den Anteil echten Opfers (grant element), der bei Gewährung von Vorzugsbedingungen sich daraus ergibt, daß ein höherer Betrag in einem kürzeren Zeitraum zurückfließen würde, wenn das als Kredit bereitgestellte Kapital anderweitig zu marktwirtschaftlich üblichen Konditionen angelegt worden wäre. Das grant element ist der Unterschied zwischen dem "Nominalwert" eines Kredites und dem Zeitwert aller künftigen Amortisations- und Zinszahlungen, abgezinst nach einer angemessenen Diskontrate, die sich aus alternativen marktwirtschaftlichen Verwendungszwecken des Kapitals ergibt, d.h. der im Geberland üblichen Zinsrate. Die Höhe der Schenkung, das "grant element" bei unterschiedlichen Konditionen, berechnet OHLIN nach der Formel:²⁾

$$s = \frac{S}{L} = \frac{L - P}{L} = 1 - \frac{1}{q} \cdot \frac{(1 - e^{-qG} - e^{-qT})}{qT - qG}$$

s = Opfer-Anteil (Zuschuß als Teil des Nominalwertes) -
grant element as share of face value

S = Zuschuß - subsidy or grant element

L = Nominalwert - face value of the loan

P = heutiger Wert künftiger Rückzahlungen -
present value of the future repayments

i = Zinssatz - rate of interest

q = Diskontsatz (Selbstkostenzinsen) - rate of discount

T = Laufzeit - maturity

G = Tilgungsfreie Jahre - grace period

1) FURTH; aaO; S. 179

2) OHLIN; aaO; S. 123

Aus OHLINs Berechnungen seien hier zwei Beispiele angeführt:
Bei einem Darlehen, vergeben zu 3% Zinsen, bei Selbstkostenzinsen (Diskontrate) von 6%; vergeben für 20 Jahre bei 5 Tilgungsfreijahren bewirken diese Vorzugsbedingungen, daß ein Anteil in Höhe von 25% des Nominalwertes des Darlehens einer Schenkung gleichkommt (grant element). Ein 40-Jahres-Darlehen, vergeben zu 2% Zinsen, bei 10 tilgungsfreien Jahren ist, verglichen mit einem Darlehen zu marktüblichen Bedingungen (Selbstkostenzinsen) zu 49,4% des Nominalwertes eine Schenkung, denn die künftigen Rückzahlungen auf diesen Kredit erbringen, betrachtet nach dem heutigen Wert dieser Zahlungen, nur knapp die Hälfte der Zahlungen, die bei marktwirtschaftlichen Konditionen zurückfließen würden.¹⁾

OHLIN berechnet für Kredite von 20 Jahren Laufzeit, daß bei gleichhoher Nettokapitalzufuhr nach 30 Jahren a) die Verschuldung eines Entwicklungslandes und b) der zur Aufrechterhaltung der Rückzahlungen über die Nettokapitalzufuhr hinaus erforderliche Bruttokapitalbedarf, im Falle, daß Kredite zu 5% gewährt werden, doppelt so hoch sind wie im Falle der Kreditgewährung zu 2%.²⁾

Die OHLINschen Berechnungen, vorgelegt im Dezember 1964, ergänzen Überlegungen, die John A. PINCUS ein Jahr zuvor in der Harvard Zeitschrift "Review of Economics and Statistics" vorgebracht hatte. PINCUS machte den Versuch, die Entwicklungshilfebemühungen wichtiger Geberländer miteinander zu vergleichen. Davon ausgehend, daß es wenig Sinn hat, nach der Art der OECD-Statistiken Kredite zu unterschiedlichen Konditionen, Geschenke und den "Wert" von Sachlieferungen einfach aufzaddieren, ermittelte PINCUS für alle Darlehen den Zuschußanteil (grant element). Er setzte - willkürlich - den Schenkungsanteil von in weicher Landeswährung rückzahlbaren Krediten mit 80% an und berechnete den Wert der US Surplus Food Nahrungsmittellieferungen zu Weltmarktpreisen - (auch zu

1) OHLIN; aaO; S. 126

2) Ebenda; S. 107

US-internen Stützungspreisen, die jedoch hier nicht berücksichtigt werden sollen). Als Diskontierungsrate, an der das Ausmaß der "Opfer" berechnet wird, wählte PINCUS drei Zinssätze. Uns interessieren seine Berechnungen bei der Wahl der "Weltbankzinsrate" von $5 \frac{3}{4}\%$, dem im internationalen Finanzgeschäft üblichen Satz. PINCUS schlug vor, daß die DAC Review sich ebenfalls solcher Vergleiche bedienen sollte.

PINCUS stellte seine Ergebnisse über die "Höhe wirklicher Entwicklungshilfe" in einer Tabelle den offiziellen Zahlen der OECD des Jahres 1962 gegenüber. Er verglich die Höhe der absoluten Hilfebeträge untereinander und verglich die Höhe des Prozentsatzes der Hilfe am BSP der Geberländer mit Hinblick auf das erstrebte Ziel von 1%.

Tabelle 1

Nominale und "echte" Hilfe im Jahre 1962
in Millionen Dollar

	Offizielle Zahlen (DAC-Statistik)	Anteil am BSP (DAC-Statistik)	Korrigierter Wert d. Entwicklungshilfe n. Umrechng. d. Wertes d. Nah- rungsmittelieferungen zu Welt- marktpreisen	Echte Hilfe (grant element) b. Diskontsatz v. 5 3/4%	Echte Hilfe, Anteil am BSP
USA	4 975,0	0,90	4 383	3 167,0	0,59
Frankreich	1 034,6	1,51		907,4	1,37
Portugal	60,2	2,15		9,2	0,33
BRD	497,4	0,59		225,7	0,27
OECD Total	7 706,9	0,82	7 114,9	4 708,7	0,53

Quelle: PINCUS, John A.; The Cost of Foreign Aid; In: The Review of Economics and Statistics, Vol 65, No. 4 (November 1963); S. 360 ff.; S. 361

Grundlage der Berechnung der tatsächlichen Kosten der Entwicklungshilfe bei PINCUS ist folgende Definition:

"The combined nominal value of all forms of aid less the discounted present value of loan repayments, discounted at a rate of interest reflecting the alternative employment of long term public capital."

Im Juni 1964 veröffentlichte Wilson E. SCHMIDT im "Journal of Political Economy" einen Artikel, der die unterschiedlichen Auswirkungen verschiedenartiger Entwicklungshilfe in den Empfängerstaaten beleuchtet. Er kommt zu dem Ergebnis, daß im Normalfall die Gewährung direkter Zuschüsse der Vergabe von Krediten mit Vorzugsbedingungen vorzuziehen ist. Die beiden vorher genannten Autoren hatten angenommen, daß, wenn Hilfe unter verschiedenen Vergabeformen gleich viel Zuschußanteil enthält, sie in den Entwicklungsländern die gleiche Wirkung haben müsse. SCHMIDT argumentiert, die beste Verwendung einer 5-Dollar-Note hänge nicht davon ab, ob sie verdient oder auf der Straße gefunden werde.¹⁾

Die Höhe des Nutzens, den ein Darlehen im Entwicklungsland erbringt, ist von der Höhe des einheimischen Zinsniveaus, d.h. von der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals im Entwicklungslande abhängig. Rein theoretisch, so argumentiert SCHMIDT, würde die Schenkung von 1 Dollar jährlich über 50 Jahre einem Entwicklungsland den gleichen Nutzen bringen, wie ein Darlehen von 100 Dollar mit 50jähriger Laufzeit - am Ende dieses Zeitraums rückzahlbar, Verzinsung mit 9% - wenn der Kapitalnutzen im Entwicklungsland 10% beträgt, da auch so 10 Jahre lang das Entwicklungsland jährlich einen Dollar profitiert.²⁾ Wäre der interne Zinsfuß aber 11%, würde sich der Nutzen für das Entwicklungsland verdoppeln, ohne daß sich die Kosten für das Geberland erhöhten.

SCHMIDT argumentiert, daß unter Berücksichtigung der Kosten der Kapitalaufbringung es für ein Geberland mit höherem Zinsniveau, als im Entwicklungsland herrscht, billiger ist, Zuschüsse zu zahlen, als Kredite mit gleichem Zuschußanteil zu gewähren. Die für einen gleich hohen Nutzen im Entwicklungsland erforderlichen Beträge kosten das Geberland mehr, wenn sie als umfangreiche, intern teuer zu verzinsende Kre-

1) SCHMIDT, Wilson; The Economics of Charity: Loans versus Grants; In: The Journal of Political Economy; Vol. 72; No. 3 (June 1964); S. 387 ff.; S. 388

2) Ebenda; S. 387

ditsummen anstelle kleinerer Zuschußsummen gewährt werden, da der im ersteren Fall höhere Betrag an Bruttokapital die Volkswirtschaft des Geberlandes mehr belastet. SCHMIDTs Berechnungen erklären, daß gleich hohe Opfer bei unterschiedlicher Aufbringungsform verschiedene Wirkungen in einem Entwicklungsland haben können. Beispielsweise erbringen Kredite zu Vorzugsbedingungen, deren grant element eine bestimmte Höhe haben, dann weniger Nutzen in einem Entwicklungsland als direkte Zuschüsse in Höhe dieses grant elements, wenn die für die Verzinsung der Kredite erforderlichen Beträge - die trotz der Gewährung von Vorzugsbedingungen aufgrund des hohen Zinsniveaus im Geberland immer noch beträchtlich sein können - mehr kosten, als der zusätzliche Kapitalnutzen ausmacht, der in einem Entwicklungsland mit geringem Zinsniveau sich dadurch einstellt, daß nicht eine geringe Zuschußsumme, sondern eine höhere Bruttokreditsumme bereitgestellt wurde.

Man muß wohl mit SCHMIDT und PINCUS die Voraussetzung dafür, daß Zuschüsse mehr Wirkung haben als Kredite, deren Vorzugsbedingungen den gleichen Zuschußanteil ausmachen, für den Normalfall halten. Diese Voraussetzung ist, daß im Gläubigerland ein höheres Zinsniveau herrscht als im Schuldnerland, wenngleich die Zinssätze nominell dort oft sehr hoch liegen können. Wäre es anders, herrschte also im Schuldnerland ein höheres effektives Zinsniveau als im Gläubigerland, hätte der private Kapitalexport wegen des dann wirksamen Theorems der fallenden Profitrate trotz der angeführten Risiken größeren Umfang erreichen müssen.

Die Berechnungen von OHLIN, PINCUS und SCHMIDT sind Ansätze, die "wahren Kosten" der Entwicklungshilfe zu bestimmen. Sie zeigen, daß nicht die nominelle Höhe der Beträge der offiziellen Entwicklungshilfestatistiken nach OECD-Schema das Ausmaß "echter" Hilfe bestimmen. Es wird in Zukunft schwieriger sein, allein mit diesen Zahlen in der Innen- und Außenpolitik Zustimmung erheischen zu wollen. Die Darstellungen der drei Autoren erlauben es, nicht-marktwirtschaftliche Entwicklungshilfe in einen Zuschußanteil und marktwirtschaftlichen Anteil zu trennen. Aus den Darlegungen der drei Autoren ist zu schließen, daß der Weg der direkten Zuschußvergabe und

der marktwirtschaftlichen Vergabe des Nichtzuschußanteils am vorteilhaftesten wäre. Sie plädieren dafür, nur diesen Zuschußanteil als Entwicklungshilfe zu zählen, zumal dieser Weg allein durch Vergleiche und Anteilberechnungen ein internationales "burden sharing" ermöglicht.

Zum Abschluß dieses Kapitels sei noch auf die Kritik hingewiesen, die gegen solche Versuche, die "wahren Kosten" der Entwicklungshilfe zu bestimmen, angeführt wird.¹⁾ Viele Formen der Entwicklungsförderung können in diese Berechnungen nur schwerlich einbezogen werden: Interne "weiche Kredite" aus dem ERP-Vermögen für deutsche Investitionen in den Entwicklungsländern, Berechnungen der Prämienleistungen für Exportkredit-Versicherungen nach anderen als versicherungsökonomischen Gesichtspunkten, entwicklungsfördernde Risikodeckung für Ausfuhrgeschäfte und Auslandsinvestitionen, Finanzierung von Umstrukturierungs- und Anpassungsmaßnahmen, die die Öffnung der Märkte der Industrienationen fördern. Auch die Vergabe von Zuschüssen kann mit entwicklungshemmenden Auflagen verbunden sein, die dem Geberland nützlich sind und somit die tatsächlichen Kosten der Entwicklungshilfe indirekt senken: Lieferbindung, Projektbindung, Bindung des Transportes von mit Entwicklungshilfe finanzierten Gütern an Schiffe eigener Nationalität.

Für die Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe ist die Erkenntnis von Bedeutung, daß ein sehr wesentlicher Anteil der deutschen Entwicklungshilfe verlorener Zuschußanteil ist. Nach PINCUS waren 1962 nahezu die Hälfte der bereitgestellten Summen öffentlicher Entwicklungshilfe verloren. Die Tatsache, daß die Mehrzahl der deutschen Kredite rückzahlbar ist - woraus vielfach irrig geschlossen wird, daß die Hilfe in wesentlichen bankgeschäftlich ist, weil die deutschen Kredite ja nicht "verloren" seien - zeigt, daß jede weitere "Aufweichung" der Konditionen nicht eine leicht hinzunehmende Abweichung von der bankgeschäftlichen Regelung ist, sondern eine Maßnahme wäre, die die bereits erheblichen tatsächlichen Kosten der deutschen Entwicklungshilfe von immerhin etwa schon 0,25 % vom Bruttosozialprodukt weiter-

1) MASON; aa0;S.14;SCHMIDT (Privatinvestitionen);aa0;S.603;FRITZ (Aufgabe);aa0;S.203; WHITE,John; German Aid; (Overseas Development Institute); London, 1965; S. 11

hin erhöht. 1) Andererseits dürfte diese Erkenntnis die Einsicht vermitteln, daß ein Festhalten an vermeintlich entgeltlichen Grundsätzen aus Prinzip wohl kaum noch vertretbar ist, da das bankgeschäftliche Prinzip zwar nicht in der Konzeption, wohl aber in der Praxis längst durchlöchert wurde. Diese Befreiung von der marktwirtschaftlichen Ideologie sollte eine vorurteilslose Überprüfung der jeweilig effizientesten Gestaltung der Vergabegrundsätze und der jeweilig zweckmäßigsten Aufteilung des Zuschußanteils ermöglichen.

1) Vgl. S. 122

II. DIE VERSCHULDUNG DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die in diesem Kapitel angeführten Daten entstammen im wesentlichen drei Quellen.¹⁾ Die Zahlen des Weltbankberichtes stammen von dem Verfasserteam des AVRAMOVIC-REPORTs, die des UN Bureau of General Economic Research and Policies von Mitarbeitern Raul PREBISCHs, die aus der DAC-Review beruhen auf offiziellen Statistiken der DAC-Mitgliedstaaten. Da die Daten im wesentlichen übereinstimmen, darf ihre Richtigkeit wohl angenommen werden. Diese einführende Bemerkung ist erforderlich, da angesichts der großen statistischen Schwierigkeiten, die Verschuldung der Entwicklungsländer zu erfassen, unterstellt werden könnte, daß die Zahlen, die das erschreckende Ausmaß der öffentlichen und öffentlich verbürgten Schulden der Entwicklungsländer ausweisen, manipuliert sein könnten. Ein Teil der statistisch erfaßten Zunahme der Verschuldung ist sicherlich darauf zurückzuführen, daß die Erfassung der Daten im Verlaufe der Jahre verbessert wurde. Andererseits hat ein Teil des bekanntgewordenen Schuldenzuwachses schon vorher bestanden, da er statistisch nur erfaßt wurde, weil Regierungen vorher bestehende privatwirtschaftliche Schulden, die ohne Regierungsbürgschaften eingegangen worden waren, übernommen haben. Schließlich umfassen die Schuldenstatistiken alle Kreditzusagen, auch wenn die Kredite noch nicht ausgezahlt wurden.

Es gibt zwei Wege, die Schulden der Entwicklungsländer festzustellen:

Der erste Weg erfaßt die Gläubigerseite.

Diesen Weg wählt die DAC-Review:

Ende 1965 betrug die Summe der Nettokredite (öffentliche Kredite und öffentlich verbürgte Exportkredite) der DAC-Mitgliedstaaten an Entwicklungsländer 16,5 Milliarden Dollar, die der Weltbank 4 Milliarden Dollar, die der IDA 1 Milliarde Dollar und die der Interamerikanischen Ent-

1) IBRD (Analytical Framework); aaO; IBRD (Statistical Framework); aaO; UN Secretariat; aaO; OECD Jahresbericht 1965; aaO

wicklungsbank 1,5 Milliarden Dollar. Die Gesamtschuldensumme war 23,0 Milliarden Dollar.¹⁾ In dieser Summe sind nicht die Schulden der Entwicklungsländer an Ostblockstaaten enthalten.

Der zweite Weg berechnet die Verschuldung der Entwicklungsländer nach Angaben der Schuldnerländer, die diese der Weltbank mitteilen:

Eine Statistik, die 37 Entwicklungsländer erfaßt, weist deren Verschuldung (nur ausgezahlte Kredite) mit 15 Milliarden Dollar zu Ende des Jahres 1963 aus. Eine erweiterte Statistik, die 74 Entwicklungsländer umfaßt, berechnet die Verschuldung (ausgezahlte Kredite und Kreditzusagen) mit 22,5 Milliarden Dollar für das Ende des Jahres 1962.²⁾ Schätzungen des UN Bureau of General Economic Research and Policies besagen, daß die Schulden der Entwicklungsländer sich Ende 1962 auf über 24 Milliarden Dollar beliefen, wovon 17 Milliarden Dollar ausgezahlt gewesen waren.³⁾ In Indien betrug der durchschnittliche Jahreszuwachs der Schulden, berechnet für die vorherigen 8 Jahre 38%. Indiens Gesamtverschuldung betrug Ende 1962 2,9 Milliarden Dollar. Zahlen für Brasilien: 2,3 Milliarden Dollar (8%), für Argentinien 2,0 Milliarden Dollar (19%), für die VAR 1,0 Milliarden Dollar (30%), für die Türkei 0,9 Milliarden Dollar (7%).⁴⁾ Die Tilgungs- und Amortisationszahlungen der 37 Länder der Weltbankstatistik stiegen in den 7 Jahren 1956 bis 1963 von jährlich 0,7 Milliarden Dollar auf jährlich 2,4 Milliarden Dollar.⁵⁾

Für die gesamten Verpflichtungen zur Bedienung der Schulden der Entwicklungsländer, wobei auch sehr kurzfristige Schulden, Verpflichtungen beim internationalen Währungsfond und

1) OECD (Jahresbericht 1965); aa0; S. 133

2) IBRD (Statistical Framework); aa0; S. 116

3) UN Secretariat; aa0; S. 28

4) IBRD (Statistical Framework); aa0; S. 110

5) Ebenda; S. 112

Schätzungen für Restposten (private kommerzielle Verschuldung, Verschuldung bei Nichtweltbank-Mitgliedstaaten) eingeschlossen sind, müßten nach Schätzungen der Weltbank (aus dem Jahre 1964) jährlich 4 bis 5 Milliarden Dollar für den Schuldendienst aufgebracht werden.¹⁾ Berechnungen des UN-Stabes ergeben, daß die Entwicklungsländer (ausgehend von den Daten von 38 Entwicklungsländern) jährlich für Zinsen und Profite auf Privatinvestitionen (ohne Amortisationen) 1960 bis 1962 jährlich 13% ihrer Exporteinnahmen und 55% des Zuflusses an öffentlicher Entwicklungshilfe (Schenkungen und Kredite) hätten aufwenden müssen.²⁾

1962 mußte Israel 29%, Chile 25%, Argentinien 22% ihrer Exporteinnahmen für den Schuldendienst aufwenden.³⁾ Indien, dessen Schuldenquotient 1962 9% der Exporteinnahmen ausmachte⁴⁾, muß hiervon im IV. Wirtschaftsplan bereits ein Drittel für Zins- und Tilgungszahlungen aufwenden.⁵⁾ Nach SONNENHOL machen die Zins- und Amortisationszahlungen zur Zeit jährlich 14 Milliarden DM aus, dieser Schuldendienst steigt jährlich um 10% und verschlingt derzeit 12% der Exporterlöse der Entwicklungsländer.⁶⁾

"Nach Schätzungen des Interamerikanischen Ausschusses für die Allianz für den Fortschritt (CIAP) entsteht in Lateinamerika nur ein Drittel des voraussichtlichen Devisendefizits durch den Inlandverbrauch, während zwei Drittel auf Kredittilgungen entfallen." 7)

1) IBRD (Statistical Framework); aaO; S. 116

2) UN Secretariat; aaO; S. 13

3) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 85

4) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 85

5) OECD DAC Jahresbericht 1964; abgedruckt in: Handbuch III-B-8421; 45. Liefg., Dezember 1965

6) SONNENHOL, Gustav Adolf; Sorgen um die Zukunft der Entwicklungshilfe; In: Europa Archiv; 20. Jg., Heft 22; S.861 ff.; S. 864

7) OECD Jahresbericht 1964; aaO; S. 44

Die Höhe dieses Schuldendienstes erklären vor allem fünf Gründe

1. Die Handelsbilanz eines Entwicklungslandes ist tendenziell defizitär. Wie FURTH ausführte, importiert ein sich schnell entwickelndes Land Rohstoffe und Kapitalgüter in einem Ausmaß, das "einem zukünftigen höheren Ausbringungsniveau angemessen ist, sein Exportangebot richtet sich dagegen nach einem Ausbringungsniveau, das bereits in der Vergangenheit erreicht wurde".¹⁾

In der DAC-Review 1966 heißt es: "Kreditaufnahme mit dem Ziel der Expansion ist ein ganz normaler wirtschaftlicher Vorgang".²⁾

2. Interne Inflation führt in vielen der Entwicklungsländer zu einem gesteigerten Importbedarf. "Der überbewertete Außenwert ihrer Währungen verleitet die Länder zu hoher Verschuldung, denn der falsche Wechselkurs mißt die äußere Verschuldung mit kleinerer Elle als die späteren Entschuldigungsmöglichkeiten."³⁾

Außerdem steigert sich üblicherweise in den ersten Phasen der Inflation die Investitionsneigung, die bei gleichzeitig gesteigertem Bedarf an bisherigen Importgütern, nur durch meist kurzfristige Kreditaufnahmen aufgefangen werden kann. Beim Abklingen dieses "inflationary spurt" steht das Land hohen kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen gegenüber.⁴⁾

3. Für viele Entwicklungsländer erklärt sich die Höhe des augenblicklichen Schuldendienstes aus der Bündelung kurzfristiger Verpflichtungen (Schuldenstruktur, zeitliche Verteilung der Rückzahlungsverpflichtungen). Für 16 Entwicklungsländer, darunter neun lateinamerikanische Staaten, waren ihre Schulden so terminiert, daß in den fünf Jahren nach 1962 40% oder mehr ihrer 1962 bestehenden Verpflichtungen fällig wurden, darunter waren fünf Länder, für die dieser Anteil mehr als 50% ausmachte.⁵⁾ Diese Verpflichtungen

1) FURTH; aaO; S. 165

2) OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 138

3) HANKEL; aaO; S. 265

4) Vgl. IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 84

5) Ebenda; S. 85

tungen umfassen dabei nur Kredite mit Laufzeiten von über einem Jahr. Die Häufung kurzfristiger Schulden erklärt sich zu einem Teil aus den Schwankungen der Exporterlöse der Entwicklungsländer, denn in Zeiten fallender Exporteinnahmen haben viele Länder diese Devisenverluste durch "kompensatorische Verschuldung" ausgeglichen, die bei anhaltender Verschlechterung der Terms of Trade ständig vor sich hergeschoben wurde. Andererseits haben steigende Exportpreise vielfach zu optimistischen Erwartungen über das Anhalten dieser Preissteigerungen Anlaß gegeben und so auch zu Zeiten der Exportbooms zu einer Zunahme der Verschuldung über das Rückzahlungsvermögen geführt.¹⁾ Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Häufung der kurzfristigen Schulden erklärt, ist die Praxis, bei Umschuldungsaktionen üblicherweise die Laufzeiten der Kredite lediglich nur um wenige Jahre zu verlängern - bei Beibehaltung der marktwirtschaftlichen Konditionen - ohne daß damit den Schuldnerländern eine echte Atempause gewährt wird.

4. Der wichtigste Faktor zur Erklärung der hohen Schuldendienstverpflichtungen der Entwicklungsländer, insbesondere zur Erklärung der Bündelung kurzfristiger Verpflichtungen ist jedoch die Tatsache, daß die privaten Exportkredite meist sehr kurzfristig sind und erst in letzten Jahren z.T. auch mit längeren Laufzeiten gewährt werden. "Gegen die goldene Regel, langfristig reifende Projekte nicht mit mittelfristigen Lieferantenkrediten zu finanzieren, haben viele Entwicklungsländer in übersteigertem Industrialisierungsdrang in den letzten Jahren gesündigt."²⁾

Man muß wohl auch hinzufügen, daß die Exportkredite garantierenden Regierungen der Industrienationen ebenfalls gesündigt haben, indem sie mit der Zielsetzung, den Export zu fördern, in diesen Fällen Bürgschaften übernahmen. Wenn dies geschah, müssen die Entwicklungsländer diese Kredite durch inländisches Kapital ersetzen, bevor die Produktionsleistungen der neuen Industrien ausreichend wirksam werden.³⁾

1) Vgl. IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 84

2) GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 612

3) Vgl. EHRLICHER; aaO; S. 113

"Von den Zins- und Tilgungszahlungen auf öffentliche und öffentlich verbürgte Kredite entfallen in jedem Jahr schätzungsweise rund zwei Drittel auf verbürgte private - meist kurzfristige - Exportkredite."1)

Die im Vergleich zu den öffentlichen Krediten ungünstigeren Konditionen bewirken, daß "Schätzungen zufolge, die Schuldendienstverpflichtungen allein aufgrund von verbürgten privaten Exportkrediten doppelt so umfangreich sind, wie bei den öffentlichen Krediten".2) Unrealistische Lieferkreditvergabe zu hohen Zinssätzen bei kurzen Laufzeiten - begründet vornehmlich in dem Interesse der Geberländer, ihren Export zu fördern - droht, die Maßnahmen zur Verbesserung der Konditionen öffentlicher Kredite zu neutralisieren.3)

5. Fernerhin belastet der Rücktransfer der Gewinne ausländischer Investitionen die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer. 1961 hätte die Höhe der Devisenzahlungen zur Transferierung der Gewinne ausländischer Firmen, das Doppelte als die für Zinsen auf die Auslandsschulden erforderlichen Beträge betragen - jedoch wurde ein Teil der Gewinne re-investiert. Für Lateinamerika ist dieses Verhältnis noch höher.4)

Zwar haben diese Gewinntransfers bisher die Schuldentrückzahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer nicht wesentlich beeinflußt, da die Gewinne hauptsächlich aus Unternehmungen fließen, die zum Exportsektor der Entwicklungsländer gehören. Wenn die Gewinne in Zeiten hoher Exporterlöse hoch sind, sind auch die Devisen für ihren Transfer vorhanden. Umgekehrt sind bei knappen Exporterlösen die Gewinne geringer. Dennoch, im Zuge der Entwicklung der Wirtschaft der Entwicklungsländer, steigt der Anteil des Auslandskapitals, das sich auf dem inneren Markt der Entwicklungsländer betätigt, so daß der Anteil exporterlös-unabhängiger Gewinne

1) OECD Jahresbericht 1964; aa0; S. 44

2) OECD Jahresbericht 1965; aa0; S. 152

3) Vgl. UN Sekretariat; aa0; S. 30

4) Ebenda; S. 28

ausländischer Firmen steigen wird. Deren Rücktransfer wird die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Entwicklungsländer verstärken.

Alle diese fünf Faktoren beeinflussen einander gegenseitig. Sie machen zusammen das Verschuldungsproblem zu einem mittlerweile in vielen Fällen bereits unüberwindlichen Hindernis für weitere Kapitalaufnahme zu marktwirtschaftlichen Bedingungen. Es besteht, wie der Weltbankstab darlegte, eine Art Teufelskreis:

"Bei Rückzahlungsschwierigkeiten zögern Gläubiger aufgrund vorheriger Erfahrungen, die Schuld über einen längeren Zeitraum umzuschulden. Umschuldung würde wenig helfen, wenn zur Finanzierung der bestehenden Schulden neue kurzfristige Verbindlichkeiten eingegangen werden müßten. Das Gläubigerland ist, wenn es seine Schuldenfälligkeitstermine nicht über einen längeren Zeitraum verteilen kann, gezwungen, kurzfristig zu ungünstigsten Zinssätzen zu borgen, wodurch sich die Struktur seiner Schulden weiter verschlechtert. Zahlungseinstellung kann nur vermieden werden, wenn das Schuldnerland seine Importe drastisch kürzt und Mittel für die Abtragung der kurzfristigen Schulden freisetzt, dadurch wird zwar dessen Kreditwürdigkeit wieder hergestellt, jedoch wird in dieser Zeit der wirtschaftliche Wachstumsprozeß angehalten... Es kann geschehen, daß die Rendite für neue Investitionen günstig wäre, jedoch diese Investitionsmöglichkeiten nicht genutzt werden können, weil es akute Schuldenrückzahlungsschwierigkeiten gibt. So kann ein Schuldnerland ein vorzügliches Kreditrisiko auf lange Sicht sein und zugleich für den Zeitpunkt ein denkbar schlechtes."¹⁾

Dieser Ausblick verdüstert sich weiter beim Anstellen von Berechnungen über die künftige Entwicklung. 1961 errechnete das mehrfach zitierte UN Bureau, daß, sofern die Industrienationen gemäß den Empfehlungen der Welthandelskonferenz tatsächlich ihre Entwicklungshilfebeiträge auf 1% ihres Volkseinkommens steigern und diese Rate bis zu Ende dieser Dekade beibehalten würden, die steigende Nettokreditbereitstellung an die Entwicklungsländer deren Verschuldung bis zum Jahre 1970 verdoppeln würde. Ohne einen größeren Anteil an Schenkungen und Krediten zu Vorzugsbedingungen wäre dann der Schuldendienst nicht mehr zu bewältigen.²⁾ Bereits heute ist der

1) IBRD (Analytical Framework); aa0; S. 84

2) UN Secretariat; aa0; S. 29

Schuldendienst eine ungewöhnlich starke Belastung der Zahlungsbilanzen vieler Entwicklungsländer, die deren Wirtschaftswachstum verzögert. Wenn nicht ein ständig wachsender Anteil der neuen Kredite zu Vorzugsbedingungen gewährt wird und/oder wenn nicht bei Umschuldungen geringere Zinssätze, und vor allem aber längere Laufzeiten für die bestehenden Schulden vereinbart werden, wird eine ständig steigende Zahl von Entwicklungsländern "bald nicht mehr in der Lage sein, aus der ihnen angebotenen Entwicklungshilfe Nutzen zu ziehen". ¹⁾

Wie sahen nun die Bedingungen aus, die diese Situation bewirkt haben? Der Weltbankstab errechnete aus den Schuldenverpflichtungen einer Reihe von Entwicklungsländern zu Ende des Jahres 1962 und aus den in diesem Jahr fälligen Zinszahlungen und Amortisationszahlungen die Durchschnittskonditionen der gewährten Kredite: ²⁾ Für den Durchschnittszinssatz ergab sich eine Höhe von etwa 4%, die durchschnittliche Laufzeit mußte etwas über acht Jahre betragen haben. Hierbei ist offensichtlich übersehen worden, daß hiermit noch keine Aussage darüber gemacht wurde, wie sehr alle Entwicklungshilfe die Entwicklungsländer belastet, denn es wurde der Anteil der Schenkungen übersehen, der in den ausstehenden Schulden nicht enthalten ist. Wäre der überwiegende Teil der Entwicklungshilfe als Schenkung vergeben worden, ein Rest jedoch zu marktwirtschaftlichen Konditionen, könnte man aus der Höhe der Schulden sowie der Höhe der Zinsen und Amortisationen nur errechnen, daß die Kredite zu harten Konditionen vergeben wurden. Um solche Bedingungen festzustellen, die die Verschuldung bewirkten, ist es sinnvoller, die Vergabekonditionen des Jahres 1961 zu betrachten, als die heutigen Vergabekonditionen, weil nach 1961 eine starke Verbesserung der Konditionen eintrat. Immerhin, Kredite zu durchschnittlich 4% Zinsen bei etwa acht Jahren Laufzeit haben eine Verschuldung hervorgerufen, die heute in vielen

1) UN Secretariat; aaO; S. 5

2) IBRD (Analytical Framework); aaO; S. 86 f

Fällen eine bankgeschäftliche Entwicklungshilfevergabe verhindert. 1961 betrug der gesamte Kapitalzufluß der DAC-Staaten an die Entwicklungsländer 8,734 Milliarden Dollar, hiervon waren 3,970 Milliarden Dollar öffentliche Zuschüsse¹⁾, der Rest öffentliche und private Kredite. Von diesen wurden mehr als 70% zu Zinssätzen in Höhe von mehr als 5% vergeben, zwei Drittel der Kredite hatten eine Laufzeit unter 20 Jahren.²⁾ Die Konditionen der davorliegenden Jahre waren ähnlich. Ein bereits geringer Anteil marktwirtschaftlicher Kredite, etwa die Hälfte der gesamten Entwicklungshilfe, hatte bereits die hohe Verschuldung bewirkt, die sich in den 1962iger Daten zeigt. Ein Vergleich dieser Konditionen mit denen des Jahres 1965 ist sehr aufschlußreich: Gesamtbetrag der Hilfe der DAC-Mitgliedstaaten 1965 10,149 Milliarden Dollar; davon öffentliche Zuschüsse 4,226 Milliarden Dollar; 0,741 Milliarden Dollar private Exportkredite; die neu zugesagten, öffentlichen Kredite - bilateral und multilateral zu vergeben - betrugen 1965 2,682 Milliarden Dollar. Die öffentlichen Zusagen an Krediten wurden 1965 zu 78,1% mit einem Zinssatz von 3% oder weniger und zu 75,1% zu Laufzeiten von 25 Jahren oder mehr vergeben, bei durchschnittlich 5,4 tilgungsfreien Jahren. 1964 waren die Konditionen noch günstiger.³⁾

Die zunehmende Verschuldung der Entwicklungsländer hatte die Geberstaaten veranlaßt, von den bisherigen zum großen Teil noch marktwirtschaftlichen Konditionen bei der Vergabe von Entwicklungshilfe abzuweichen und in steigendem Maße den Entwicklungsländern Vorzugsbedingungen für Kredite einzuräumen. 1965 empfahl der DAC denjenigen seiner Mitglieder, die zu härteren als den im Jahre 1964 erreichten Durchschnittskonditionen ihre Hilfe vergaben, innerhalb von drei Jahren zu bewirken, daß sie jeweils für sich den Stand der Konditionen, den die gesamten Mitglieder zusammen erzielt hatten, erreichten. Alle Mitgliedstaaten sollten zukünftig wenigstens

1) OECD Jahresbericht 1964; aaO; S. 20

2) OECD DAC Jahresbericht 1963; abgedruckt In: Handbuch III-B-84-21; 34. Liefg.; Dez. 1964; S. 15

3) OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 208 und 211

55% ihrer gesamten Hilfe als Zuschüsse gewähren. Wenigstens 80% der Kredite sollten mit Zinssätzen von 3% oder weniger vergeben werden. Wenigstens 80% der Kredite sollten Laufzeiten von 25 Jahren oder mehr bei wenigstens sieben tilgungsfreien Jahren haben.¹⁾

Die Bedingungen der Hilfe der Bundesrepublik entsprechen noch keineswegs den empfohlenen Richtsätzen. Sie haben sich ihnen in letzten Jahren jedoch angenähert. Aus Sachzwang wird sich auch für die Bundesrepublik die Notwendigkeit der Neugestaltung der Vergabegrundsätze für die Entwicklungshilfe ergeben. Dabei stehen de facto Vergabegrundsätze, die sich an der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe oder des privaten Kapitalexportes orientieren, gar nicht mehr zur Wahl. Die Verschuldung der Entwicklungsländer bewirkte einen Sachzwang, der zur angeführten Entscheidung im DAC über die künftige Gestaltung der Konditionen aller Mitgliedstaaten führte. Wenngleich diese Empfehlung nicht die souveräne Entscheidung der Politiker bindet, schreibt sie wohl doch für die Praxis vor, daß auch die deutsche Entwicklungshilfe fernerhin zu günstigen Vorzugsbedingungen vergeben werden muß.

1) Wortlaut der Empfehlung: Handbuch III-B-84-2; 45. Liefg., Dez. 1965; S. 7 ff.

III. DIE NOTWENDIGKEIT INTERNATIONALER KOORDINATION DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Wenn Entwicklungshilfe ein Mittel einer Politik zur Sicherung des Weltfriedens sein soll, muß sie gemäß den in der Einleitung angenommenen Hypothesen darauf bedacht sein, mit den für sie bereitgestellten Mitteln in den Entwicklungsländern das größtmögliche Wirtschaftswachstum zu erzielen. Ohne Koordination der Entwicklungshilfebemühungen unter den Geberstaaten ist eine effiziente Politik zur Sicherung des Weltfriedens nicht denkbar. Für deren Erfolg wäre, gemäß den in der Einleitung angenommenen Hypothesen, die bestmögliche Allokation der Entwicklungshilfemittel Maßstab. Eine solche Koordination müßte sowohl eine Abstimmung über die Gestaltung der Vergabegrundsätze, wie auch über die Verteilung der Lasten der Entwicklungshilfe bewirken. Schließlich ist Voraussetzung einer effizienten und in ihrer Kostenverteilung gerechten Entwicklungspolitik eine Abstimmung der Geberstaaten über ihre Handelspolitik gegenüber den Entwicklungsländern. Koordinierung der Entwicklungspolitik der Geberstaaten muß das Mittel sein, um sicherzustellen, daß das Ziel, Sicherung des Weltfriedens vor allen konkurrierenden subsidiären Zielen den Vorrang erhält.

1. Ohne Koordination der Vergabegrundsätze der Geberstaaten droht eine uneingeschränkte Verfolgung der Zielsetzung, mittels Entwicklungshilfebemühungen die Wirtschaft der Geberstaaten durch Maßnahmen zur Steigerung des Exportes zu fördern, zu einem ungesunden Wettrennen¹⁾ um Exportgeschäfte auszuarten, das das Hauptziel der Entwicklungspolitik hinter nationalen Anliegen zurücktreten läßt.

Von den meisten Geberstaaten wurden die ersten, oder zumindest die ersten umfangreichen, Finanzierungshilfen den Entwicklungsländern gewährt, um diesen zu ermöglichen, Exportprodukte der Geberstaaten anzukaufen. Die Gewährung von Finanzierungshilfen zur Förderung des Exports an Entwicklungs-

1) PENTZLIN; aaO; S. 1

länder veranlaßte weitere Regierungen, auf Drängen der heimischen Exportindustrie ähnliche "Entwicklungshilfemaßnahmen" zur wettbewerblichen Gleichstellung oder darüberhinaus zur Einräumung von Wettbewerbsvorteilen im Bereich der Zahlungsfristen und Zinssätze zu unternehmen.

Zunächst ist festzustellen, daß dieser Wettbewerb um Importaufträge der Entwicklungsländer die Wirkung hatte, die Entwicklungshilfeleistungen der Industrienationen zu steigern. Indes, heute bedroht dieser Wettbewerb die Erfolge der mit anderer Hauptzielsetzung betriebenen Entwicklungspolitik.

2. Das "eigene Exportinteresse (darf - G.M.) kein vorbehaltloser Freibrief"¹⁾ zur Durchsetzung subsidiärer Ziele sein, wo diese mit den Bemühungen zur Erreichung des Hauptzieles der Entwicklungshilfe konkurrieren. Ohne internationale Abstimmung wird die unkoordinierte Gewährung harter Kredite an Entwicklungsländer diese in immer größer werdende Verschuldung verstricken. Exporteure aus solchen Ländern, deren Regierungen das nationale Anliegen, den heimischen Export zu steigern, so hoch bewerten, daß sie Aktionen, die den Bemühungen zur Erreichung des Hauptzieles der Entwicklungspolitik schaden, keinen Einhalt gebieten, können die durch Vergabe weicher Kredite anderer Gebernationen in einzelnen Entwicklungsländern bewirkte Schuldendienstzahlungsfähigkeit und Steigerung der Kapazität zu importieren nutzen, dorthin weiter zu exportieren, wo zuvor Verschuldung allen bankgeschäftlichen Exportverkäufen Einhalt gebot.

So würde die Wirkung der zur Überwindung von Verschuldungskrisen gewährten Kredite zu Vorzugsbedingungen durch Exportgeschäfte zu harten Bedingungen neutralisiert werden. Im Jahresbericht 1965 des DAC heißt es:

"Man kann sogar sagen, daß einige Länder weiche Kredite benötigen, um für die harten Bedingungen, zu denen sie ihre Exportkredite erhalten, einen Ausgleich zu schaffen."²⁾

1) SCHEEL (Konturen); aaO; S. 171

2) OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 152

3. Ein zu geringes Ausmaß an Koordination der Entwicklungshilfe ist auch aus einem weiteren Grund Anlaß für die steigende Verschuldung der Entwicklungsländer:

"Der Anstieg der kurzfristigen Kredite kann durch die in Anspruchnahme von Darlehen bei verschiedenen Geldgebern bedingt sein, die alle nur für sich disponieren und die Maßnahmen der anderen vielleicht gar nicht kennen."1)

4. Selbst die Gewährung von Entwicklungshilfekrediten zu Vorzugsbedingungen muß nicht immer dem Hauptziel der Entwicklungspolitik dienen:

"Soweit weiche Warenkredite etwa von den USA bilateral gewährt werden, kann das nur als eine getarnte Ausfuhrstützung bezeichnet werden."2)

Diese gegenseitigen Vorwürfe³⁾ haben zu einem gesteigerten Mißtrauen unter den Geberstaaten geführt über die Frage, ob die Entwicklungshilfe der anderen als Instrument zur Exportförderung eingesetzt wird. Die Staaten, die sich einer solchen Politik enthalten und somit in der Entwicklungspolitik größere Opfer bringen, müssen befürchten, daß sie sich durch diese Politik selber schaden, solange nicht die anderen Geberstaaten durch internationale Koordination im Bereich der Entwicklungspolitik dazu bewegt werden können, im Welthandels-Wettbewerb die nationalen Exportförderungsinteressen mit dem Hauptziel der Entwicklungspolitik abzustimmen.

Im CLAY-Report wurde gefordert, daß die übrigen Geberstaaten ihre Vergabegrundsätze denen der USA anpaßten, da andernfalls die US-Entwicklungshilfe lediglich dazu diene, den Schuldendienst an die anderen Geberstaaten zu finanzieren.⁴⁾ Die USA begannen seit 1962 ihre Verbündeten zu bedrängen, ihre Ent-

1) OECD Jahresbericht 1964; aaO; S. 45

2) LANZ, Karl; Neue Aspekte der Entwicklungshilfe; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 16. Jg., Heft 11 (1. Juni 1963); S. 484

3) SONNENHOL (Bemerkungen); aaO; S. 131

4) United States-Department of State; The Scope and Distribution of United States Military and Economic Assistance Programs (CLAY-Report); Washington; 20th March 1963; zitiert bei CHO, M.Y.; Politische Probleme der westdeutschen Entwicklungshilfe; Bonn, 1965; S. 14

wicklungshilfeprogramme im Sinne amerikanischer Vorstellungen zu verbessern.¹⁾ Im Juli 1965 empfahl der DAC denjenigen Geberstaaten, die in der Gestaltung ihrer Konditionen nicht die Durchschnittssätze der DAC-Mitgliedstaaten erreicht hatten, binnen drei Jahren, sich diesen anzupassen.²⁾ Seither ist zwar bei den meisten Gebern eine Besserung der Konditionen eingetreten³⁾, aber die 1963 und 1964 noch anhaltende Diskrepanz zwischen den Vergabegrundsätzen der USA und denen der übrigen DAC-Mitgliedstaaten hat schließlich dazu geführt, daß der US-Congress diesen aus Sicht der amerikanischen Steuerzahler unhaltbaren Zustand korrigierte. Da nicht die übrigen Geberstaaten sich den weichen US-Bedingungen anpaßten, verschlechterten die USA ihre durchschnittlichen finanziellen Konditionen. Im Januar 1964 hatte der US-Congress die Mindestzinssätze der AID-Kredite von 0,75% auf 2% und im Oktober 1964 auf 2,5% erhöht.⁴⁾

Eine nach der Lückentheorie erforderliche Bereitstellung eines Anteils unentgeltlicher Kapitalhilfe in Form von direkten Schenkungen oder durch Einräumung von Vorzugsbedingungen ist nur dann sinnvoll, wenn sich die Geberstaaten auf einheitliche finanzielle Konditionen einigen. Diese Notwendigkeit dokumentiert sich immer wieder bei den Verhandlungen innerhalb der Entwicklungshilfe-Konsortien für einzelne Entwicklungsländer. Hier, wo man bemüht ist, zu Durchschnittskonditionen der Gesamthilfe zu gelangen, die der Schuldendienstfähigkeit des Entwicklungslandes gerecht werden, wurde das Problem gelöst, wie zu verhindern sei, daß die Geberstaaten, die Kredite zu Vorzugsbedingungen gewähren, den Schuldendienst an andere Geberstaaten subventionieren.⁵⁾ Die jeweiligen Kredite jedes Geberlandes werden unter sich so abgestimmt, daß sie solche Durchschnittskonditionen ausweisen, wie die gesamten Kredite anderer an den Konsortien beteiligten Geberstaaten. Die Notwendigkeit, solche Durch-

1) Vgl. CHO; aaO; S. 99

2) Vgl. DAC Empfehlung 1965; aaO

3) OECD Jahresbericht 1959; aaO; Tabelle 10; S. 212

4) Ebenda; S. 142

5) Vgl. MASON; aaO; S. 70; OHLIN; aaO; S. 107; UN Secretariat
aaO; S. 30

schnittskonditionen zu wählen, beeinträchtigt den Entscheidungsspielraum bei der Wahl der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe.

Koordination der Entwicklungshilfe ist auch in anderen als nur finanziellen Fragen erforderlich:

5. Wir hatten mehrfach dargestellt, daß sinnvolle Entwicklungspolitik vom Vorhandensein detaillierter Entwicklungspläne abhängig ist. Die Ausarbeitung sinnvoller Entwicklungspläne ist nur dann möglich, wenn sich die Geberstaaten untereinander absprechen, in welchem Ausmaß sie zu deren Finanzierung beitragen können. Koordination würde ermöglichen, daß verschiedene Vorhaben, die von verschiedenen Geberstaaten finanziert werden, zu effizienten, auf einander abgestimmten Großprojekten integriert werden.

Die Errichtung von möglichst vielen Industrien in möglichst vielen Entwicklungsländern ist ein sinnvolles Ziel einer nationalen Exportförderungs politik. Ohne internationale Abstimmung wird jedoch - wie sich aus FURTHs Argumentation schließen läßt - das vorbehaltlose Verfolgen dieses Zieles durch jede Nation nicht das größtmögliche Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern erreichen:

"Die Errichtung eines Wirtschaftszweiges in einem unterentwickelten Gebiet ist Verschwendung, wenn dadurch einer bestehenden Industrie in einem anderen unterentwickelten Land die Grundlage entzogen wird, es sei denn, die Produktionsfaktoren der zweitgenannten Industrie könnten ohne Schwierigkeiten in andere Industrien geleitet werden. Selbst wenn die neu aufgebaute Industrie etwas effizienter arbeiten würde als die vorhandene, kann eine derartige Verwendung der Auslandshilfe verschwenderisch sein: Der Nettoerfolg für die unterentwickelten Gebiete als Ganzes ergäbe sich nur aus der unterschiedlichen Effizienz der beiden Industrien, nicht aus der Bruttoeffizienz der neu zu errichtenden Industrie."¹⁾

6. Wenn nur bestimmte Typen von Vorhaben in einem Entwicklungsland durch Entwicklungshilfe finanziert werden sollten (z.B. Infrastrukturinvestitionen, nicht aber eine Steigerung

1) FURTH; aaO; S. 176

der Einfuhr von Gütern des laufenden Imports), ist dieses Ziel nur durch internationale Abstimmung der Geberstaaten zu erreichen. Andernfalls müßten, wenn eine Industrienation von diesen Grundsätzen aus Motiven der Exportsteigerung abweichen sollte, andere Geberstaaten zur Verhinderung von Störungen im kommerziellen Ausfuhrgeschäft die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie wieder herstellen, indem auch sie Entwicklungshilfemittel für solche als entwicklungspolitisch ineffizient erkannte Vorhaben abzweigen.

7. In einem der folgenden Kapitel wird dargestellt werden, inwiefern Lieferbindung der Entwicklungshilfe deren Effizienz beeinträchtigt. Da Lieferbindung zumeist zur Kompensierung von Nachteilen aufgrund von Lieferbindungen anderer Geberstaaten vorgeschrieben wird, ist ein Abbau der Lieferbindungen nur durch eine gemeinsame Aktion aller Geberstaaten denkbar. Eine Abstimmung ist schon deshalb erforderlich, weil, wenn ernsthafte Auswirkungen auf die Zahlungsbilanzen einiger Geberstaaten vermieden werden sollen, solch ein Abbau nur stufenweise erfolgen kann - somit also koordiniert werden muß.¹⁾

8. Da es nicht sinnvoll ist, wenn jeder Geberstaat Entwicklungshilfe nach dem Gießkannenprinzip verteilt, ist eine geographische Schwerpunktbildung der Entwicklungshilfemühnungen der einzelnen Geberstaaten unumgänglich. Wenn aber die Spannungen zwischen armen und reichen Nationen verhindert werden sollen, dann muß die Konzentration der Entwicklungshilfe auf eine jeweilig beschränkte Zahl von Entwicklungsländern zwischen den Geberstaaten abgestimmt werden. Andernfalls würden wahrscheinlich a l l e Geberstaaten ihre Entwicklungshilfe auf dieselben, wenigen Länder konzentrieren, denen nominell hohe Beträge von Entwicklungshilfe zu vergeben, die geringsten Kosten bereiten würde. Diese Länder wären die bereits relativ entwickelten Länder der Dritten Welt, denen entgeltliche Entwicklungshilfe noch sinnvoll vergeben werden kann.²⁾

1) Vgl. UN Secretariat; aaO; S. 24

2) Vgl. VOGEL, Dieter; Neue Strategie für die Entwicklungshilfe; In: FAZ (21. Juni 1966), Nr. 140

9. Entwicklungshilfe wird von vielen Industrienationen vergeben. Zu diesem Kreis kommen die internationalen Entwicklungsorganisationen hinzu. Gründliche Untersuchungen der Entwicklungspläne eines Entwicklungshilfe ersuchenden Landes und detaillierte Präsentationen der Vorhaben durch die Entwicklungsländer ist bei vielen Geberstaaten und bei den internationalen Entwicklungsorganisationen nötig. Wo Projekte von mehreren Geberländern finanziert werden, ergibt sich ein unnützes mehrfaches Überprüfen und Vortragen der Pläne, was sowohl die Bürokratie der Gebernationen wie auch die der Empfängerländer übermäßig beansprucht. Wirkliche Koordination der Entwicklungshilfemaßnahmen der Geberstaaten liegt auch im Interesse einer Rationalisierung, Vereinfachung und Beschleunigung der administrativen Seite der Entwicklungshilfe¹⁾ - obwohl angesichts des Wachstums der internationalen Bürokratie auch das Gegenteil behauptet werden kann.

10. Die Geberstaaten müssen sich ferner auf Maßnahmen einigen, die ergriffen werden sollen, falls sich Empfängerländer offen solchen gemeinschaftlichen Interessen der Geberstaaten widersetzen, die für diese eine noch höhere Rangordnung haben als notwendiger Erfolg der entwicklungspolitischen Maßnahmen. Dazu gehört eine Abstimmung über das, was als solches Verhalten zu verstehen ist, dem mit Sanktionen zu parieren ist und eine Abstimmung über die zu ergreifenden Sanktionsmaßnahmen. Dies würde einem gegeneinander Ausspielen einzelner Geberländer durch die Entwicklungsländer ein Ende setzen.

MEYER verweist darauf, daß, als in Ägypten unter dem "an den Haaren herbeigezogenen Vorwand" - nämlich dem Tod Lumumbas - das belgische Privateigentum beschlagnahmt wurde, Belgiens "treue NATO-Verbündeten in der Gewährung von staatlicher Entwicklungshilfe unbeirrt fortführen".²⁾ Man mag darüber streiten, ob in diesem Fall die Einstellung aller Hilfe, wie MEYER andeutet, die rechte Reaktion gewesen wäre, evtl. aber hätte sie, wäre sie vorher bekannt und beschlossen gewesen, die Aktion NASSERS verhindern können. In jedem Fall zeigt

1) UN Secretariat; aaO; S. 24

2) MEYER (Illusionäre Politik); aaO; S. 20

das Beispiel, daß der Mangel an Koordination in der Entwicklungspolitik der Geberstaaten nicht allein zu wirtschaftlicher Verschwendung und Vergeudung knapper Ressourcen führt, auch aus politischer Sicht ist dieser Mangel zu bedauern:

"Welche Effizienz eine einheitliche Handhabung in politischer Sicht erreichen kann, zeigen die Hilfsmaßnahmen des Ostblocks; zu ähnlicher Geschlossenheit müßte der Westen seine Maßnahmen zusammenfassen."¹⁾

Verwirrung und Uneinigkeit war die Reaktion der westlichen Industrienationen auf die von den Entwicklungsländern auf der Welthandelskonferenz vorgebrachten Vorschläge (Abschluß von Warenabkommen, Einräumung von Handelspräferenzen, Bildung von Mechanismen zur Ausgleichsfinanzierung und Festsetzung eines "Pflichtanteils" des Volkseinkommens der entwickelten Länder für Entwicklungshilfe). Völliger Mangel an Flexibilität, engstirnige Auslegung nationaler und regionaler Interessen oder wirtschaftsphilosophischer Konzeptionen kennzeichnete die diplomatische und politische Reaktion des Westens.²⁾ Die Sorge der Industrienationen, ein Block der Entwickelten würde die Entwicklungsländer einschüchtern³⁾, führte gegenüber dem geschlossenen Block der 75 Entwicklungsländer zu völliger Uneinigkeit und dem höchstmöglichen Grad an Desintegration.

"Dem Elan und der wohlüberlegten Solidarität der '75' vermochten die Industriestaaten kein gleichwertiges Programm entgegenzustellen. Von der Starrheit der Amerikaner, die sich von der vermeintlichen allgemeinen Gültigkeit ihrer ultraliberalen Wirtschaftsordnung nicht losreißen können, über die Franzosen und Engländer, die zu Konzessionen nach dem Prinzip 'jedem seine Armen' bereit waren, bis zur völligen Ideenlosigkeit der deutschen Delegation, waren im westlichen Lager alle Nuancen vertreten."⁴⁾

1) ZIMMERMANN; aaO; S. 139

2) Vgl. SCOTT; aaO; S. 106 und 114

3) Vgl. SONNENHOL (Industrielländer); aaO; S. 610 und VIALON, Friedrich Karl; Zweite Beratung des Haushaltsgesetzes 1966 Einzelplan 23 (Geschäftsbericht des BMZ), 43. Sitzung des 5. Bundestages (25. Mai 1966); abgedruckt in: Das Parlament; Nr. 28 (13. Juli 1966); S. 5 ff.; S. 8

4) SIMONITSCH; aaO; S. 463

11. Da die Effizienz der Entwicklungspolitik nicht nur von der Gewährung von Entwicklungshilfe, sondern auch von der Gestaltung der Handelspolitik gegenüber den Entwicklungsländern abhängig ist, ist eine Abstimmung der Geberstaaten über die Vergabe von Entwicklungshilfe nur sinnvoll, wenn sie durch Koordination der Handelspolitik ergänzt wird. Zur Öffnung der Märkte der Industrienationen und zur Erfüllung der handelspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer bedarf es internationaler Abmachungen. "Es geht nicht, daß der "Schwarze Peter" herumgereicht wird."¹⁾ Die Länder, die eine den Interessen der Entwicklungsländer förderliche Handelspolitik betreiben, erbringen möglicherweise größere Opfer für die Förderung des Wirtschaftswachstums der unterentwickelten Welt, als Länder, die die von der Welthandelskonferenz empfohlene Richtzahl von 1% ihres Volkseinkommens als entgeltlich-bankgeschäftliche Entwicklungshilfe aufbringen.

12. Für die Geberstaaten ist die Frage, wieviel Entwicklungshilfe sie zu leisten vermögen, abhängig von der Handelspolitik, die andere Länder ihnen gegenüber betreiben. Nach MASON beklagt Japan mit Recht, daß seine Entwicklungshilfe nicht umfangreicher sein kann, weil die restriktive Handelspolitik Westeuropas und der USA gegenüber japanischen Importen größere Opfer verhindere.²⁾

Die Bundesregierung hat mehrfach betont, daß die deutschen Entwicklungshilfebemühungen nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Vielmehr müsse man würdigen, daß angesichts der großen Devisenabflüsse für den Ausgleich der Stationierungskosten alliierter Truppen und angesichts der hohen Belastungen des deutschen Sozial Etats aufgrund der Kriegsfolgeleistungen die Bundesrepublik dennoch ganz erhebliche Leistungen aufbrachte. Die Erfüllung des "geforderten" Anteils der Entwicklungshilfeleistungen am Volkseinkommen von 1% bedeutet für unterschiedliche Länder unterschiedliche Opfer. Bei der Koordinierung der Entwicklungshilfebemühungen wird dies bei der Gestaltung der Auflagen an einzelne Geberländer zu berücksichtigen sein.

1) SONNENHOL (Bemerkungen); aaO; S. 133

2) MASON; aaO; S. 28

13. Eine gerechte Verteilung der Lasten der Entwicklungshilfe (sharing of the burdens) wird noch nicht erreicht, wenn durch Vereinheitlichung der finanziellen Konditionen verhindert wird, daß Kredite in Höhe von 1% des Volkseinkommens zu harten Bedingungen ein wesentlich geringeres Opfer darstellen als Kredite im gleichen Anteil zum Volkseinkommen zu weichen Bedingungen. Sie erfordert die Berücksichtigung folgender Faktoren:

1. Das Ausmaß des Handelsvolumens eines Geberstaates
2. Die Währungsreserven eines Geberstaates
3. Die Situation der Zahlungsbilanz eines Geberstaates
4. Das Vorhandensein außerordentlicher Aufgaben einzelner Geberstaaten im Bereich der Verteidigung und der Sozialpolitik

Außerdem sind die Fragen zu entscheiden:

5. Soll als Berechnungsbasis des Anteils, den jedes Geberland als Entwicklungshilfe leisten soll, das Volkseinkommen in Brutto-Werten oder das Einkommen nach Abzug eines "Existenzminimums" gewählt werden?
6. Sollen sich die an der Höhe dieses Bezugswertes ergebenden "gerechten Anteile" proportional oder progressiv berechnen werden.¹⁾

FURTH führt aus, daß es wie für alle Fragen aus dem Bereich der "welfare economics" für das Problem der gerechten Verteilung der Lasten der Entwicklungshilfe keine wissenschaftliche Lösung gibt, sondern nur Entscheidungen, die von politischen Werturteilen abhängig sind.²⁾

Ein realistisches Betrachten der Möglichkeiten, eine umfangreiche Koordination derart wichtiger politischer Bereiche zwischen den vielen Entwicklungshilfe-Geberstaaten zu erreichen, läßt wenig Hoffnungen. Bereits die Versuche, zu einer einheitlichen Politik der westlichen Industrienationen im Ost-West-Handel zu gelangen ("Berner Union") - wozu ebenfalls

1) Vgl. Hauptteil II, Kapitel 1

2) FURTH; aaO; S. 181

eine internationale Koordination handelspolitischer und finanzpolitischer Maßnahmen erforderlich war - müssen als gescheitert betrachtet werden, obwohl hier weit geringere Schwierigkeiten zu überwinden gewesen wären. Die Schwierigkeiten, ein optimales Ziel zu erreichen, werden aber überdeckt von der Notwendigkeit, in naheliegenden Bereichen Änderungen zu schaffen. Effiziente Entwicklungspolitik wird auch dann noch möglich sein, wenn nicht a l l e Fragen eines gerechten "burden sharing" geklärt sind und wenn nicht die Handelspolitik aller Geberstaaten im v o l l e n Einklang mit den entwicklungspolitischen Erfordernissen ist; gewiß aber dann nicht, wenn im eigentlichen Bereich der Entwicklungshilfe die in diesem Kapitel dargelegten Nachteile unkoordinierter Vergabe von Entwicklungshilfe nicht beseitigt werden.

Tabelle 2

GESAMTÜBERSICHT

der Netto-Leistungen der Bundesrepublik Deutschland
an Entwicklungsländer 1950-1965¹⁾ (Revidierte Fassung vom 12.8.1966³⁾)

- in Mio DM -

Sektor der Leistung	1950 bis 1960	1961 bis 1963	1964	1965	1950 bis 1965
I. Bilaterale					
Netto-Leistungen	11 809,1	6 635,0	2 496,0	2 364,5	23 304,6
a) öffentl. Leistungen	4 518,6	4 423,9	1 653,0	1 728,7	12 324,2
1. <u>Kredite</u> (rückzahlb.)					
Finanzkredite, Umschuldungen usw. ²⁾	2 183,8	2 870,0	1 031,9	1 025,3	7 111,0
2. <u>Zuwendungen</u> (nicht rückzahlb.)					
Technische Hilfe, Schenkungen, Reparationen usw.	2 334,8	1 553,9	621,1	703,4	5 213,2
davon:					
Technische Hilfe im weitesten Sinne	188,5	627,0	342,8	374,3	1 832,6
b) private Leistungen	7 290,5	2 211,1	843,0	635,8	10 980,4
1. <u>Kredite und Direkt-</u> <u>Investitionen</u>	2 267,5	1 435,0	355,8	402,6	4 460,9
2. <u>Exportkredite</u> ²⁾ (Nettozuwachs)	5 023,0	776,1	487,2	233,2	6 519,5
II. Multilaterale					
<u>Netto-Leistungen</u>	2 837,7	1 686,3	264,5	456,6	5 245,1
1. Zuschüsse	785,1	835,5	95,8	149,4	1 865,8
2. Kredite	2 052,6	850,8	168,7	307,2	3 379,3
davon: öffentlich	1 776,2	817,9	-60,0	-169,6	2 364,5
privat	276,4	32,9	228,7	476,8	1 014,8
Gesamte Netto-Leistungen	14 646,8	8 321,3	2 760,5	2 821,1	28 549,7
davon: öffentlich	7 079,9	6 077,3	1 688,8	1 708,5	16 554,5
privat	7 566,9	2 244,0	1 071,7	1 112,6	11 995,2
Anteil in %					
öffentlich	48	73	61	61	58
privat	52	27	39	39	42

1) ohne Eigenleistungen privater Organisationen (z.B. Kirchen, Gewerkschaften, Verbände)

2) alle Kredite mit Laufzeiten über mehr als 1 Jahr

3) revidiert auf Grund von Nachmeldungen der Weltbank

Quelle: Entwicklung und Zusammenarbeit; hg. von Deutsche Stiftung für
Entwicklungsländer; 7. Jg, Heft 12 (Dez. 1966); S. 20

HAUPTTEIL III

DIE VERGABEGRUNDSÄTZE DEUTSCHER ENTWICKLUNGSHILFE

In den beiden vorherigen Hauptteilen wurde festgestellt, daß der Entscheidungsspielraum für die Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe stark eingeschränkt ist, wenn Entwicklungshilfe ein effizientes Mittel einer als Sicherheitspolitik verstandenen Entwicklungspolitik sein soll. Als Kriterium zur Feststellung der für die Sicherung des Weltfriedens effizientesten Vergabeform legten wir das Ausmaß fest, in dem Entwicklungshilfe in den Entwicklungsländern einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet.

Damit Entwicklungshilfe zur Erreichung des proklamierten Hauptziels beitragen kann, muß bei der Gestaltung der Vergabegrundsätze die jeweilige Verschuldung der Empfängerländer berücksichtigt werden. Für eine Vielzahl der Entwicklungsländer ist deshalb nur Hilfestellung zu aus der Lückentheorie abgeleiteten Vergabegrundsätzen angezeigt. Solche Hilfevergabe muß sinnvollerweise international koordiniert werden. Ihre Kosten werden höher sein als die privater oder staatlich-entgeltlicher Kreditgewährung. Aus der Notwendigkeit, diese Kosten unter den Industrienationen gerecht zu verteilen, ergeben sich für die einzelnen Geberstaaten Sachzwänge für die Gestaltung der Vergabegrundsätze der von ihnen gewährten Entwicklungshilfe.

Es soll die Frage überprüft werden, inwiefern die tatsächliche Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe von dem in den Darlegungen der ersten beiden Hauptteile erkannten begrenzten Entscheidungsspielraum für die effizienteste Gestaltung der Entwicklungshilfe-Vergabegrundsätze abweicht. Wir werden im folgenden Hauptteil zu fragen haben, ob die tatsächlichen deutschen Vergabegrundsätze diesen Leitbildern entsprechen; ob, wenn dies nicht der Fall ist, die Abweichungen tatsächlich eine Minderung der entwicklungspolitischen Effizienz der Hilfevergabe bewirken; ob die Abweichungen von diesem proklamierten Hauptziel der Durchsetzung subsidiärer Ziele (außenpolitische Aspekte, privatwirt-

schaftliche Interessen, innenpolitische Notwendigkeiten) dient; und mit welchen der drei Theorien der Entwicklungshilfe die tatsächlichen Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe kompatibel sind.

Der Hauptteil III behandelt diese Frage in sechs Kapiteln:

- I. Projektbindung
- II. Lieferbindung
- III. Begrenzung der Hilfe auf Devisenkosten
- IV. Bevorzugung bilateraler Hilfevergabe
- V. Bevorzugung marktkonformer Konditionen
- VI. Subsidiaritätsprinzip

Auf die Frage, "Schwerpunktbildung oder Gießkannenprinzip?" wird nicht direkt eingegangen, da diese Frage nicht so sehr eine Entscheidung über einen Vergabegrundsatz zum Inhalt hat, sondern vielmehr eine Frage der Durchführung der Entwicklungspolitik ist. Nicht die in den anderen Kapiteln zur Diskussion stehenden Grundsatzentscheidungen, sondern praktisch außenpolitische Gesichtspunkte beherrschen diese Frage. In allen Kapiteln des Hauptteils III, wie schon zuvor im Hauptteil I, wird gefragt, inwieweit gewisse Vergabeformen die außenpolitische Wirksamkeit der Entwicklungshilfe beeinflussen; die Frage, ob Entwicklungshilfe tatsächlich zu einem wirksamen Instrument der deutschen Außenpolitik wurde, muß jedoch einer anderen Studie vorbehalten bleiben.

Das Gliederungsschema für die sechs Kapitel des Hauptteils ist identisch. Nach einem einleitenden Absatz

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung
behandelt jedes Kapitel den Stoff nach der politologischen Input-Output Analyse. Zunächst werden in einem Abschnitt

2. Stellungnahmen

- a) Die Haltung der Bundesregierung
- b) Die Haltung der Parteien
- c) Die Haltung der Verbände
- d) Die Kritik

die "Inputs" (Entscheidungen beeinflussende Faktoren)¹⁾ für

1) Vgl. EASTON, David; A Framework for Political Analysis; New York 1965

die Gestaltung der Vergabegrundsätze deutscher Entwicklungshilfe dargestellt und sodann im nächsten Abschnitt

3. Die Durchführung

die "Outputs" (Ergebnisse des Entscheidungsprozesses) beleuchtet. Für eine Entscheidungsprozeß-Analyse sind die vorgelegten Fakten gewiß zu beschränkt, eine solche Untersuchung kann in dieser Studie auch nicht beabsichtigt sein. Die Darlegungen sollen dazu dienen, die Ergebnisse des folgenden Abschnittes

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

- a) Das Hauptziel
- b) Außenpolitische Aspekte
- c) Privatwirtschaftliche Interessen
- d) Innenpolitische Notwendigkeiten

zu untermauern. In dem jeweiligen 4 - a) Abschnitt "Das Hauptziel" wird an dem Kriterium "Steigerung des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern" die entwicklungspolitische Effizienz eines gewählten Vergabegrundsatzes festgestellt. Im wesentlichen wird hier jeweils eine wirtschaftstheoretische Diskussion geführt über die Berechtigung der Ansprüche, die besagen, die Verwirklichung gewisser Vergabegrundsätze würde die entwicklungspolitische Effizienz der so vergebenen Hilfe steigern. Dabei wird sich ergeben, ob die Wahl der zu untersuchenden Vergabegrundsätze der proklamierten Hauptzielsetzung, Entwicklungspolitik solle Politik zur Sicherung des Weltfriedens sein, dient, oder ob nicht vielmehr andere, zunächst immer noch als subsidiär bezeichnete Zielsetzungen die Wahl solcher Vergabereformen bestimmten. In wiefern eine bestimmte Vergabereform ein Mittel zur Durchsetzung außenpolitischer Zielsetzungen, privatwirtschaftlicher Interessen und innenpolitischer Notwendigkeiten sein kann, wird sodann in den restlichen Darlegungen des 4. Abschnitts - Ziel-Mittel-Kombinationen - beleuchtet. Schließlich wird jeweils in einem Absatz

5. Die Kompatibilität mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

versucht, die Ergebnisse in den Zusammenhang mit dem der zwei vorigen Hauptteile zu stellen.

I. PROJEKTBINDUNG

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung

Projektbindung der Entwicklungshilfe besagt, daß Entwicklungshilfe nur für bestimmte, festgelegte Projekte gewährt wird; projektgebundene Entwicklungshilfe darf vom Empfängerland nur für die Ausführung dieser Vorhaben verwendet werden. Projektgebundene Entwicklungshilfe unterscheidet sich von der Programmhilfe (Finanzierung von Entwicklungsplänen) und von der Budgethilfe (Zuschüsse zu den Entwicklungspläne umfassenden Gesamthaushalten).

Projektgebundene Entwicklungshilfe beschränkt zumeist die Kapitalbereitstellung zugleich auf die Devisenkosten eines Vorhabens. Verfahrensmodus bei der projektgebundenen Entwicklungshilfe ist, daß die Kapitalbeträge im Rhythmus des Einganges der Rechnungen für fertiggestellte Leistungen ausbezahlt werden, oftmals direkt an die das Projekt ausführenden, meist aus dem Geberland stammenden Firmen.

Die Auflage, Entwicklungshilfe projektgebunden zu vergeben, wird vor allem damit begründet, daß Projektbindung eine Kontrolle über die Kapitalverwendung ermögliche, die effizienteste Allokation des Kapitals bewirke und das größtmögliche Ausmaß an "good-will" in den Empfängerländern erzeuge.

2. Stellungnahmen

a) Die Haltung der Bundesregierung

Deutsche Entwicklungshilfe wurde von Anbeginn ihrer Vergabe projektgebunden gewährt. 1962 führte der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit aus:

"Ein entscheidender und nach wie vor unbestrittener Grundsatz unserer Vergabep Praxis ist die Projektbindung."¹⁾

In keiner darauf folgenden Rede des Ministers oder Veröffent-

1) SCHEEL, W.; Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik; Rede vor dem Übersee Tag in Hamburg (7. Mai 1962) In: Bulletin Nr. 85/86 (9./10. Mai 1962); S. 723

lichungen seines Ministeriums ist die Zweckmäßigkeit dieses Grundsatzes seither angezweifelt worden, wenngleich auch Ausnahmen von dieser Regel bestätigt und begründet wurden - jedoch nie ohne den Grundsatz Projektbindung als Leitlinie zu bestätigen.

"Projektbindung ist im Prinzip richtig, als Dogma kann sie falsch sein."¹⁾

Von Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, wie auch des Bundesfinanzministeriums, ist vor der Gewährung von Programm- und Budgethilfen immer wieder gewarnt worden.²⁾

b) Die Haltung der Parteien

Der Grundsatz Projektbindung wurde nachhaltig von der CDU unterstützt:

"Grundsätzlich sollten wir unsere Hilfe nur für festumrissene Projekte, bzw. Projektgruppen leisten."³⁾

Auch die SPD "hat stets daran festgehalten..., daß alles, was im Rahmen der Kapitalhilfe getan wird, projektgebunden ist".⁴⁾ Sie hat andere Formen "natürlich für nicht tragbar"⁵⁾ gehalten.

1) SONNENHOL (Bemerkungen); aa0; S. 131

2) Vgl. PENNING, Karl Heinz; Die Finanzierung der Kapitalhilfe für Entwicklungsländer; Bulletin, Nr. 196 (16.Dez.1965); S. 1583 ff.; S. 1586

und

VIALON, Friedrich, Karl; Entwicklungspolitik als deutsche Aufgabe; In: SIEBER, Eugen H. (Hg.); Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik; Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 21; Berlin, 1963; S. 11 ff.; S. 28

und

Derselbe (Zwölf Fragen); aa0; S. 13

3) Diskussionskreis Entwicklungshilfe der CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Vorstellungen über eine deutsche Entwicklungshilfe; Dez. 1960; In: Handbuch II-A-32/1-BR; 3. Liefg., März 1961; S. 47 und
CDU und Entwicklungshilfe, Zur deutschen Entwicklungspolitik und einige Anmerkungen aus der Sicht der CDU; Handbuch, II-A-32-1-BR; 42. Liefg., Okt. 1965; S. 1 ff.; S. 8

Vgl. auch

MdB GEWANDT, H.; SPD Anfrage 1962; aa0; S. 2194 und
FRITZ (Aufgabe); aa0; S. 116

4) WISCHNEWSKI, H.J.; In: Beratung Haushaltsgesetz 1966; aa0; S. 6

5) Derselbe; SPD Anfrage 1962; aa0; S. 2172

Vor dem IV. Deutschen Bundestag erklärte die FDP ihre Übereinstimmung mit den beiden anderen Fraktionen des Hauses in den wichtigsten Fragen der Entwicklungspolitik.¹⁾

c) Die Haltung der Verbände

Auch die in der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Industrie und des Handels (Bundesverband der Deutschen Industrie, Deutscher Industrie- und Handelstag, Bundesverband des privaten Bankgewerbes und Gesamtverband des Deutschen Groß- und Außenhandels mit der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurevereine) treten für ein "strenges Festhalten an dem bewährten Grundsatz der Projektbindung ein".²⁾

d) Die Kritik

Vor allem die Praktiker der Entwicklungspolitik haben vor einer zu starren Handhabung der Projektbindung gewarnt; so die Kreditanstalt für den Wiederaufbau in ihrem 16. Jahresbericht³⁾ und der im Bereich der Exportfinanzierung engagierte Bankier Hermann ABS.⁴⁾ Diese Kritik ist im allgemeinen von den Parteien und Wirtschaftsverbänden unterstützt worden jedoch als Ausnahmeregelungen von einem ansonsten sehr bewährten Grundsatz.⁵⁾ In der Praxis ist, wie darzustellen sein wird, diese Kritik weitgehend berücksichtigt worden.

An diese Kritik schließt sich auch der DAC an, der bereits die Zweckmäßigkeit des Grundsatzes Projektbindung in Frage

1) HELBIGE; In: Das Parlament (13. Juli 1966), Jg. 16, Nr. 2 S. 7

2) DIHT (Stellungnahme); aaO; S. 25 und AGE (Bemerkungen); aaO; S. 7

3) KfW, 16. Jahresbericht, Handbuch II-A-16-1-BR; 38. Liefer Juni 1965; S. 13

4) ABS, Hermann Josef; Finanzpolitische Aspekte der Entwicklungshilfe; In: Ebert-Stiftung Wirtschaft; aaO; S. 43

5) Vgl. Quelle der Fußnoten S. 153, 3) - 5) und S. 154, 1) -

stellt.¹⁾ Eine noch kritischere Stellungnahme zur Projektbindung findet sich in einer Forschungsstudie des OECD-Development Centers.²⁾ Auch das UN Bureau of General Economic Research and Policies zieht die Programmhilfe der projektgebundenen Hilfe vor.³⁾ Auf der Welthandelskonferenz 1964 wurde Projektbindung als ein Faktor bezeichnet, der die Effizienz der Entwicklungshilfe beeinträchtigt.⁴⁾ Die vier letztgenannten Ansätze der Kritik weisen vor allem auf entwicklungshemmende Aspekte hin, die sich aus der Verbindung des Grundsatzes Projektbindung mit dem Grundsatz Beschränkung der Entwicklungshilfe auf die Devisenkosten von Entwicklungsprojekten ergeben. Auf diese Einwände wird auch in den folgenden Kapiteln eingegangen werden.

Darüberhinaus ist vor allem in der wissenschaftlichen Diskussion über die bestmögliche Form der Entwicklungshilfe der Grundsatz Projektbindung von Theoretikern der Entwicklungspolitik kritisiert worden. So von FURTH⁵⁾, ZIMMERMANN⁶⁾ und insbesondere von BILLERBECK.⁷⁾

Ein gewisser Zwang zum Überprüfen des Vergabegrundsatzes Projektbindung wird sich auch aus der Notwendigkeit ergeben, die Entwicklungspolitik der Geberstaaten zu koordinieren; der Anteil der nicht projektgebundenen Kredite der US-amerikanischen

1) OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 96 ff.

2) OHLIN; aaO; S. 111 ff.

3) UN Secretariat; aaO; S. 21

4) Schlußakte der Welthandelskonferenz, Empfehlung A IV 4, Abschnitt II 5; In: Handbuch III-D-30-3; 36. Liefg., März 1965; S. 1 ff.; S. 95 (Angenommen gegen die Stimmen der BRD und anderer acht westlicher Industrienationen; Ebenda, S. 32)

5) Vgl. FURTH; aaO; S. 169 ff.

6) Vgl. ZIMMERMANN; aaO; S. 43 ff.

7) BILLERBECK, Klaus; Hilfe produziert Entwicklungsprobleme; In: Probleme der Entwicklungshilfe; Schriftenreihe der Friedrich-Ebert Stiftung; Hannover, 1963; S. 86 ff.; S. 86; Derselbe (Reform); aaO; S. 44 ff.; Derselbe (Konsequenzen); aaO; S. 32 ff.

Entwicklungshilfe stieg von bereits 35% im Jahre 1962 auf 58% im Jahre 1965.¹⁾

3. Die Durchführung

Von der Bundesrepublik wurden im Jahre 1965 bilaterale Kredithilfen in Höhe von 1,2 Milliarden DM neu zugesagt. Hier- von entfielen 80% auf projektgebundene Kredite. Im Jahre 1964 betrug dieser Anteil noch 87%.²⁾ Bei dieser Angabe wird der Projektbegriff der Weltbank verwendet. Er umfaßt: Neubau von Anlagen, Erweiterungen und Modernisierungen, funktionelle Förderung einzelner Wirtschaftssektoren, d.h. z.B. Finanzierung von Genossenschaften, Einfuhr für landwirtschaftliche Maschinen etc. und die zur Verfügungstellung von Darlehen an Entwicklungsbanken, die diese Kredite nur für bestimmte Projekte freigeben können.

Der Anteil der ungebundenen Hilfe war dort besonders hoch, wo die Bundesrepublik Entwicklungshilfe im Rahmen von Konsortien vergab. Die Türkei, Indien und Pakistan erhielten 1964 und 1965 etwa ein Drittel der deutschen Kapitalhilfe als maintenance-Kredite.³⁾

Die nicht-gebundene Kapitalhilfe der Bundesrepublik besteht keinesfalls aus Budgetzuschüssen; sie wird vielmehr mit detaillierten Auflagen vergeben, die sie de facto bereits wieder zur "Projekthilfe", gewiß aber zur "Programmhilfe" zählen läßt. Z.B. wurden 1965 dem Kongo 10 Millionen DM zur Verfügung gestellt - der "ungebundene" Kredit war dazu bestimmt, wie es im Jahresbericht der Kreditanstalt für den Wiederaufbau heißt, "um vor allem die Einfuhr von Lokomotiven, Ersatzteilen für die Industrie, sowie von Arzneien,

1) OECD (Jahresbericht) 1965; aa0; S. 99

2) Kreditanstalt für Wiederaufbau; Bericht über Geschäftsjahr 1965; Frankfurt/Main, 1966; S. 62
Vgl. auch
SCHEEL, W.; Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Eine kleine Anfrage und ihre schriftliche Beantwortung; In: Das Parlament, Nr. 36 (8. Sept. 1965); S. 6

3) OECD Jahresbericht 1965; aa0; S. 99

Chemikalien und anderen Gütern des zivilen Bedarfs zu ermöglichen".¹⁾ Nichtgebundene Kredite an Pakistan wurden mit der Auflage versehen, daß sie bevorzugt für die Einfuhrbedürfnisse von pakistanischen Unternehmen mit deutscher Kapitalbeteiligung zu verwenden seien.²⁾

Es hat durchaus den Anschein, als ob vielfach vom Grundsatz der Projektbindung in der Praxis in erster Linie nicht deshalb abgewichen wird, um entwicklungshemmende Aspekte der Projektbindung zu vermindern, sondern um Aktionen zu ermöglichen, die vor allem im Interesse der deutschen Wirtschaft liegen, jedoch nicht im Rahmen projektgebundener Kredite möglich sind. So wurde 1965 31,3 Millionen DM nicht der Regierung Liberias als Projektkredit, sondern der Liberian Swedish Minerals Company, Monrovia als ungebundener Finanzkredit gewährt (1960 bereits 208,4 Millionen DM). Das Interesse der deutschen Wirtschaft ist darin zu sehen, daß 10 Ruhrhütten langfristige Erzlieferverträge mit der Gesellschaft haben.³⁾

Ungebundene Finanzkredite wurden von der Bundesregierung bisher nur zu marktwirtschaftlichen Konditionen vergeben. Diese Form der "ungebundenen Entwicklungshilfe" der Bundesrepublik sind besser als "bankgeschäftliche, gebundene Programmkredite" zu bezeichnen.

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

a) Das Hauptziel

Projektbindung der Entwicklungshilfe wäre nur dann eine Maßnahme, die dem proklamierten Hauptziel der Entwicklungspolitik, den Weltfrieden zu sichern, dient, wenn durch diese Auflage die entwicklungspolitische Effizienz der Entwicklungshilfe gesteigert wird. Es ist zu prüfen, inwieweit dieser vielfach erhobene Anspruch berechtigt ist:

1) KfW 1965; aaO; S. 79

2) Ebenda

3) Ebenda; S. 81

Ein Entwicklungsland benötigt außer Krediten für einzelne Projekte auch Programm- oder Budgethilfe: Der laufende Finanzbedarf eines Entwicklungslandes für Ersatzteile und Rohstoffe zur Ausnutzung bestehender Kapazitäten erfordert ungebundene Finanzhilfe (maintenance support). Ungebundene Finanzhilfe kann fernerhin benötigt werden für den Ausgleich der Verminderung der Exporterlöse, die bei Anwachsen des heimischen Verbrauchs infolge eines wachsenden Lebensstandards auftreten (commodity aid). Da der Einsatz unterbeschäftigter Landbevölkerung zur Erstellung von Entwicklungsprojekten bei geringem Versorgungsstand der Landbevölkerung keine Nahrungsmittel für den Markt freisetzt, bedarf ein sich industrialisierendes Entwicklungsland ungebundener Kapitalhilfe zum Import von Nahrungsmitteln (Subsistenzmittelfond).

Gegen den Anspruch, Projektbindung gewährleiste "eine ausreichende Kontrolle und Mitsprache über die Verwendung der Mittel, die einen rationellen und zweckentsprechenden Einsatz sicherstellen"¹⁾ und "jeden Mißbrauch, dunkle Kanäle und goldene Ministerbetten"²⁾ unterbinden, ist einzuwenden, daß selbst bei Projektbindung nicht ausgeschlossen ist, daß Kapital in Höhe der gewährten Hilfe ineffizient eingesetzt wird. Als Folge von Entwicklungshilfe wird dann Kapital für die nicht weiter kontrollierbare interne Verwendung freigesetzt, wenn Geberstaaten Entwicklungsvorhaben finanzieren, die im Laufe der Wirtschaftsentwicklung von dem Empfängerland in jedem Fall hätten durchgeführt werden müssen. Korruption und Verschwendung knapper Kapitalressourcen werden in einem Entwicklungsland nicht dadurch verhindert, daß für einen Teil der durchgeführten Entwicklungsprojekte, nämlich den Teil, der durch Entwicklungshilfe finanziert wird - und das ist üblicherweise der geringere Teil der Entwicklungsvorhaben - hiergegen Vorsorge getroffen wird. Gewiß gewährt Projektbindung Mitsprache und Kontrolle, diese beschränkt sich jedoch auf nur einen Teil des Entwicklungsprogramms der Entwicklungsländer.

1) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 116

2) VIALON (Aufgabe); aaO; S. 28

"Unter den gegebenen Verhältnissen besteht für die Geberländer nur die Möglichkeit, aus einer Projektliste ein oder mehrere Projekte auszuwählen und zu finanzieren."¹⁾

Dieser Kontrollmodus, der solange genügt haben mag, als im vergangenen Jahrzehnt Entwicklungshilfe nur für einzelne Vorhaben und in nur sehr geringem Umfang gewährt wurde, ist mittlerweile unzulänglich, da nicht allein die Kontrolle über einzelne Projekte, sondern das Vermeiden von Verschwendung, Ineffizienz und Korruption in den Gesamtentwicklungsplänen der Entwicklungsländer Anliegen der Geberstaaten sein muß.

Die bestmögliche Allokation des Knappheitsgutes Kapital ergibt sich nicht durch eine Auswahl zwischen einer Vielzahl von Entwicklungsprojekten hinsichtlich ihrer privatwirtschaftlichen Rentabilität:

"Nur wenn das Land über einen umfassenden Entwicklungsplan verfügt, ist es möglich, die Bedeutung eines einzelnen Projektes und seine Beziehung zu anderen Entwicklungsprojekten zu beurteilen. In diesem Fall besteht jedoch kaum ein Unterschied, ob die Hilfe für ein Einzelprojekt oder zur Ausführung des gesamten Entwicklungsprogramms gegeben wird."²⁾

ENGLER führt aus, daß Projektbindung nur dann gerechtfertigt ist, "wenn die Projekte derart ausgewählt werden, daß sie sich sinnvoll in die Entwicklungsplanung der Entwicklungsländer einfügen lassen".³⁾ Hier aber beweist sich die Unhaltbarkeit der Begründung, Projektbindung sei ein geeignetes Kontrollmittel über die Verwendung der Entwicklungshilfe: Einerseits ist Projektbindung nur dann sinnvoll, wo ein sinnvoller Entwicklungsplan vorliegt; andererseits ist Projektbindung deshalb erforderlich, weil keine sinnvollen Entwicklungspläne vorhanden sind.

SONNENHOL verweist darauf, daß ein Vertrauen auf die Kontrollfunktion der Projektbindung Selbsttäuschung sei, diese sichere "noch keineswegs eine sinnvolle und ökonomisch richtige

1) BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 33

2) FURTH; aaO; S. 169

3) ENGLER; aaO; S. 22

Verwendung der Entwicklungshilfe, es sei denn, man beruhigt sich mit der rechnerischen Richtigkeit".¹⁾ Auf diese Einwände wurde bereits bei der Kritik an der Theorie der privatwirtschaftlichen Kapitalhilfe hingewiesen. Es wurde dargelegt, daß in den Entwicklungsländern betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Nutzen in der Regel nicht zusammenfallen. Mikroökonomische Investitionsnutzenrechnung kann nicht die makroökonomische Priorität eines Entwicklungsvorhabens bestimmen.²⁾ Die finanziellen Konditionen von Entwicklungshilfekrediten nach Maßgabe von Rentabilitätskalkulationen für geförderte Projekte zu bestimmen, führt zu einer Fehlplanung in der Auswahl der Entwicklungsprojekte.³⁾

Der Grundsatz Projektbindung kann dazu verleiten, daß Entwicklungspolitik zu einer reinen Industrialisierungspolitik wird. Hier ist zu fragen, ob Industrialisierung wirklich das Allheilmittel zur Überwindung wirtschaftlicher Rückständigkeit ist, oder ob nicht die Förderung des Agrarsektors und der Ausbau der Infrastruktur notwendiger seien.⁴⁾ Andererseits aber kann der Grundsatz Projektbindung dazu führen, daß mit Entwicklungshilfe vorwiegend aufwendige Projekte der Infrastruktur finanziert werden, die für das Anfangsstadium der Wirtschaftsentwicklung zu kostspielig sind.⁵⁾

Diese Einwände widersprechen der These, daß Projektbindung ein Mittel ist, die Effizienz der Entwicklungshilfe zu steigern. Der Finanzierung von Einzelprojekten wäre die Alternative der Finanzierung von Entwicklungsplänen vorzuziehen. Gegen den Einwand HANKELS, "Entwicklungspläne sind niemals besser als ihre Bausteine, die Einzelprojekte... Warum soll es besser sein, diese Pläne in toto zu finanzieren oder gar ihre Lücken zu schließen?"⁶⁾ kann ebenso gut argumentiert

1) SONNENHOL (Bemerkungen); aaO; S. 131

2) Vgl. HANKEL; aaO; S. 255 und
BILLERBECK (Hilfe); aaO; S. 86

3) Vgl. Hauptteil III, Kapitel IV, Abschnitt 4

4) Vgl. MAURER; aaO; S. 78 ff.

5) Vgl. UN Secretariat; aaO; S. 21

6) HANKEL; aaO; S. 267

werden, daß die Finanzierung von Einzelprojekten bei Fehlen zulänglicher Entwicklungspläne nicht effizient ist, daß bei Vorhandensein guter Entwicklungspläne deren Globalfinanzierung nicht weniger sinnvoll sein kann, als Projektbindung der Hilfe für Einzelvorhaben.

Allerdings ist, wie BILLERBECK ausführte, Voraussetzung für die Gewährung von nicht-gebundener Entwicklungshilfe:¹⁾

1. Die Existenz eines ausgewogenen Entwicklungsplanes
2. Die Möglichkeit, Daten des Planes zu beeinflussen und dessen Durchführung durch Erfolgskontrolle zu überprüfen und
3. Koordination der Hilfe aller Geberländer und Schaffung gemeinsamer Prüfungsinstanzen.

So wäre eine hinreichende Kontrolle über die Verwendung von Entwicklungshilfe möglich und ihre größtmögliche Effizienz wäre gesichert. Projektbindung kann hierfür kein Ersatz sein. Das Beharren auf Projektbindung mit dem Anspruch, diese ermögliche eine Kontrolle über die Verwendung der Entwicklungshilfe und sichere deren effizienteste Allokation, verschleiert nur die Notwendigkeit wirkungsvollerer Kontrollmechanismen.

Gegen das Argument, wo nachprüfbare Entwicklungspläne nicht vorhanden sind, sei die Vergabe ungebundener Entwicklungshilfe Vergeudung, muß angeführt werden, daß in dem Fall jedwede Vergabe von Kapitalhilfe nicht sinnvoll ist, und die Gewährung bereitgestellter Summen besser für Technische Hilfe bei der Entwicklungsplanung erfolgen sollte. Wenn dennoch in diesen Fällen Kapitalhilfe gewährt wird, ist eher zu unterstellen, daß es sich hierbei um Exportförderungsmaßnahmen zum Nutzen der heimischen Industrie handelt und die unterstellte, gesteigerte Effizienz nur ein Vorwand ist, diesen Sachverhalt zu verschleiern.

1) BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 33

b) Außenpolitische Aspekte

Als außenpolitische relevante Wirkung der Vergabe projektgebundener Entwicklungshilfe wird angeführt, Projektbindung könne - anders als ungebundene Hilfe - bewirken, daß über den finanzierten Fabriken, Staudämmen, Straßen etc. die "nationale Fahne" der Geberstaaten weht. Dies schafft eine direkte Identifizierung zwischen dem Entwicklungsobjekt und dem Geberstaat. Es ist zu vermuten, daß bei der Vergabe projektgebundener Entwicklungshilfe größere Dankbarkeit, mehr Sympathie und gesteigerter good will geschaffen wird, obwohl ungebundene Hilfe von größerer entwicklungspolitischer Effizienz und damit von größerem Nutzen für die Entwicklungsländer wäre. Globale Finanzierungshilfen für nationale Entwicklungspläne werden dazu verwandt, weniger sichtbare Beiträge, etwa zum Ausbau des Genossenschaftswesens oder zur Finanzierung der Agrarreform, zu leisten. Wo aufgrund global finanzierter Entwicklungspläne industrialisiert wird, ist der Anteil der einzelnen Geberstaaten an den von vielen gemeinsam finanzierten Projekten nicht deutlich festzustellen. "Politisch entspricht die Projektgebundenheit dem Wunsch, die Hilfe für jeden auf die Dauer sichtbar zu machen"¹⁾, dem Bestreben, "gewissermaßen Schaufenster nationaler Entwicklungspolitik zu errichten"²⁾, die mehr als ein "bloßer Tageseffekt"³⁾ sind und somit das internationale Ansehen der Geberstaaten erhöhen. Sie verhindert, daß "Anonymität viel vom demonstrativen Effekt der Kapitalhilfe"⁴⁾ verloren gehen läßt und daß der "persönliche Kontakt zwischen Geber- und Empfängerland zu sehr in den Hintergrund tritt".⁵⁾ MORGENTHAU bezeichnet deshalb projektgebundene Entwicklungshilfe als "prestige aid".⁶⁾

1) GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 610

2) KILLMER; aaO; S. 78

3) VIALON (Zwölf Fragen); aaO; S. 13

4) ENGLER; aaO; S. 21

5) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 79

6) MORGENTHAU, Hans; A Political Theory of Foreign Aid; In: The American Political Science Review; Vol. 61; No 2 (June 1962); S. 301 ff.; S. 304

"Die politischen Wirkungen der Auslandshilfe gehen verloren, wenn die Quelle der Hilfe dem Empfänger nicht deutlich wird. Denn nicht Hilfe als solche... schafft auf Seiten der Hilfe-Empfänger politische Loyalitäten, sondern die positive Verbindung, die sich in den Gedanken der Hilfe-Empfänger einstellt zwischen der Hilfe und ihrer sichtbaren Wirkung einerseits und andererseits der politischen Philosophie, dem politischen System und den politischen Zielen des Gebenden."¹⁾

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Der Deutsche Industrie- und Handelstag betont, daß die Bundesrepublik "nur über eine Projektfinanzierung, die von ihr gewünschten wirtschaftlichen Effekte ihrer Hilfe erzielen kann".²⁾ Die Versuche, den Grundsatz Projektbindung mit wirtschaftstheoretischen Argumenten begründen zu wollen, können nicht verdecken, daß Projektbindung im privatwirtschaftlichen Interesse liegt:

Lieferbindung bewirkt, daß alle Entwicklungshilfebeträge wieder in das Geberland zurückfließen. Zusammen mit der Auflage, daß Entwicklungshilfe nur für Devisenkosten von Entwicklungsprojekten verwandt werden darf, wird so sichergestellt, daß die gesamten Kapitalhilfebeträge für Käufe von Investitionsgütern des Geberlandes verwandt werden. Zusätzliche Projektbindung ermöglicht, daß die mit deutscher Entwicklungshilfe in den Entwicklungsländern finanzierten Fabriken und Anlagen von deutschen Firmen erstellt werden, mehr noch als dies Lieferbindung allein vermag, die ja lediglich zur Auflage macht, daß die Kreditbeträge im Währungsbereich der Geberstaaten ausgegeben werden, aber freiläßt, ob sie für den Kauf von Investitionsgütern, die Einfuhr von Rohstoffen, das Abtragen von Handelsschulden oder für Güter des laufenden Imports etc. verwandt werden.

Das UN Bureau of General Economic Research and Policies hat darauf hingewiesen, daß bei liefergebundener Entwicklungshilfe die zusätzliche Auflage der Projektbindung die Nachteile für die Empfängerländer verstärkt:

1) MORGENTHAU; aaO; S. 308

2) DIHT (Stellungnahmen); aaO; S. 11

"Wo Entwicklungshilfe liefergebunden vergeben wird, hat Programmhilfe gegenüber der Projekthilfe den Vorteil, daß sie dem Empfängerland ermöglicht, mit der Hilfe solche Güter anzukaufen, bei denen das Geberland einen Preisvorteil im Vergleich zu anderen Lieferstaaten hat."1)

Dieser Vorstellung schließt sich der DAC an:

"In dem Maße wie die Geberländer den Anteil ihrer nicht projektgebundenen Hilfe erhöhen, wird es auch für das Empfängerland einfacher, nach Möglichkeit bei dem günstigsten Anbieter zu kaufen, selbst wenn die Beschaffung im Geberland erfolgen muß."2)

Auch bei Bestehen von Lieferbindung, mehr noch bei Fehlen dieser Auflage, würde ein Verzicht auf Projektbindung vielen Industriezweigen, die nicht auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind, die Möglichkeit nehmen, aus der Gewährung von Entwicklungshilfe ihrer Regierungen Vorteile durch gesicherten Auftragseingang für Entwicklungsprojekte zu erlangen.

Projektbindung kann bewirken, daß durch Vergabe von Entwicklungshilfe bestimmte Industriezweige zu Lasten anderer gefördert werden.³⁾ So wird beispielsweise als Entwicklungshilfe ein Programm ausgewiesen, das eindeutig auch der Unterstützung des deutschen Schiffsbaus dient, gemeint ist hier die Bereitstellung von für Entwicklungsländer günstiger ERP-Bestellerkredite für Käufe bei deutschen Werften.⁴⁾

Im folgenden Kapitel über die Lieferbindung wird dargestellt werden, daß eine geschickte Anwendung der Projektbindung eine indirekte Lieferbindung de facto bewirkt. Projektbindung kann von vornherein sicherstellen, daß Projekte, die durch deutsche Entwicklungshilfe finanziert werden, von deutschen Lieferfirmen ausgeführt werden, auch wenn die deutsche Entwicklungshilfe formell nicht liefergebunden vergeben wird. Da es wegen der starken Wettbewerbsstellung der deutschen Industrie auf dem Weltmarkt in deren Interesse liegt, daß möglichst alle anderen Geberstaaten Entwicklungshilfe nicht liefer

1) UN Secretariat; aa0; S. 22

2) OECD Jahresbericht 1965; aa0; S. 161

3) Vgl. SONNENHOL (Bemerkungen); aa0; S.132

4) KfW; Geschäftsbericht 1965; Frankfurt/Main; S. 80

gebunden vergeben, da ferner Voraussetzung hierfür ist, daß alle Geberstaaten auf Lieferbindung verzichten, und da deshalb Vorleistungen von deutscher Seite Anlaß sein können, das Ausmaß der Lieferbindung bei der Entwicklungshilfe anderer Geberstaaten zu mindern, kann vermutet werden, daß die deutsche Industrie ein Interesse daran hat, daß die deutsche Entwicklungshilfe weitgehend nicht liefergebunden vergeben wird. In dem Falle eröffnet - wie noch darzustellen sein wird - Projektbindung und Begrenzung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten die Möglichkeit, auch ohne Lieferbindung sicherzustellen, daß die deutsche Entwicklungshilfe dennoch für deutsche Exportaufträge Verwendung findet.

Ferner ist Projektbindung der Entwicklungshilfe auch deshalb im Interesse der deutschen Investitionsgüter-Industrie, weil so dafür gesorgt wird, daß der Bedarf an Ersatzteilen für die mit deutscher Entwicklungshilfe erstellten Projekte von der deutschen Industrie geliefert wird und daß die Aufträge für zur Kapazitätsausweitung erforderliche Anschlußprojekte deutschen Industriefirmen zufallen. Technologischer Zwang, Anpassung an Industrienormen, bestehende Erweiterungsmöglichkeiten im Lieferprogramm der Erstellerfirmen, Rückgriffe auf bei der Erstausrüstung gewonnene Erfahrungen und bestehende Geschäftsverbindungen haben bisher gemeinhin bewirkt, daß die Aufträge für Reinvestitionen, Kapazitätserweiterungen und den Ausbau zusätzlicher integrierter Produktionszweige den Firmen zufielen, die ursprünglich die betreffenden Kernprojekte ausführten.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Projektbindung macht Entwicklungshilfe innenpolitisch attraktiver. Im Bemühen, Konsensus für die Notwendigkeit der Gewährung von Entwicklungshilfe zu erhalten, ist die Tatsache, daß projektgebundene Entwicklungshilfe auch das Durchsetzen gewisser außenpolitischer Anliegen und Interessen der deutschen Industrie ermöglicht, förderlich - zumindest solange nicht deutlich wird, daß diese subsidiären Zielsetzungen das Verfolgen des Hauptzieles beeinträchtigen.

Mit Hinblick auf die innenpolitische Diskussion sprechen diese Argumente für eine Bevorzugung der projektgebundenen Entwicklungshilfe - auch dann noch, wenn dargestellt werden würde, daß Projektbindung nicht die entwicklungspolitische Effizienz steigert, sondern diese "nur mäßig" mindert.

Für das Heranziehen außenpolitischer Aspekte einer Vergabe projektgebundener Entwicklungshilfe bei der Begründung der Notwendigkeit von Entwicklungshilfe ist hier ein Ausspruch des heutigen Ministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit angeführt:

"Die Bundesrepublik kann nicht nur die unangenehme Aufgabe übernehmen, die sehr schwierigen und sehr unpopulären Kreditverhandlungen zu führen - das ist nämlich sehr unerfreulich und kann in den weitaus meisten Fällen gar nicht dazu führen, daß man neue Freunde findet - wir müssen aus politischen Gründen auch mit unserer Arbeitsleistung, mit der Erstellung unserer Projekte im Entwicklungsland präsent sein."1)

In einem vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in großer Auflage verbreiteten Informationsheft, das Konsensus für die deutsche Entwicklungspolitik in der Bevölkerung schaffen soll, wurde auf diese außenpolitischen Auswirkungen der Vergabe projektgebundener Entwicklungshilfe besonders hingewiesen:

"Brücken, Straßen, Staudämme, ganze Stadtteile, Krankenhäuser, Startbahnen, Bergwerke, Fabriken und Stahlwerke, hauptsächlich in den Entwicklungsländern sind geprägt vom "Made in Germany". Sie werden Jahrzehnte und Jahrhunderte überdauern und den Menschen in den Wachstumsländern als Monumente deutscher Leistungen im Gedächtnis bleiben."2)

Für projektgebundene Entwicklungshilfe kann in den Parlamenten und in der Bevölkerung noch eher Zustimmung erwartet werden, als für Programmhilfe oder Budgethilfe:

"Für unsere Projekte sind auch die Gelder beim Parlament oder auf dem Kapitalmarkt leichter zu haben."3)

1) WISCHNEWSKI, H.J.; In: SPD Anfrage 1962; aaO; S. 2173

2) Partner von morgen; hg. von BMZ-Pressereferat; Bonn, o.J. (1966); S. 9

3) VIALON (Zwölf Fragen); aaO; S. 29

Ebenso wie die außenpolitischen Aspekte projektgebundener Entwicklungshilfe auf die innenpolitische Diskussion rückwirken, hat die Tatsache, daß Projektbindung den deutschen Industrieinteressen nutzt, und somit zur allgemeinen Wohlfahrt beiträgt, innenpolitische Auswirkungen: Die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer argumentiert:

"Der Verzicht auf die Projektbindung würde es überdies den Regierungen der Geberländer recht schwermachen, die Aufbringung beträchtlicher Mittel für die Kapitalhilfe vor den Steuerzahlern zu rechtfertigen."¹⁾

5. Die Kompatibilität des Grundsatzes Projektbindung mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

a) Theorie des privaten Kapitalexportes

Abgesehen von den heute kaum mehr üblichen Anleihen eines Entwicklungslandes auf den Kapitalmärkten der Geberstaaten, und vom Direkterwerb von Aktien oder Obligationen von Wirtschaftsunternehmen in Entwicklungsländern ist privatwirtschaftlicher Kapitalexport (Lieferantenkredite, Direktinvestitionen) immer projektgebunden. Bei den Versuchen, die Zweckmäßigkeit der Projektbindung als bestes Mittel der Kontrolle und Projektauswahl zu rechtfertigen, wird auf das ordnungspolitische Konzept des privaten Kapitalexportes (Steuerfunktion durch marktwirtschaftliches Kalkül) zurückgegriffen. "Der Projektkredit ist als Typus der Versuch, die Probleme der Entwicklungshilfe so quasi kommerziell wie möglich zu lösen."²⁾ Dem bei HANKEL hiernach folgende Zusatz, "nicht aus Gründen der Ideologie, sondern der Effizienz", kann jedoch nicht zugestimmt werden.

b) Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe

Die erste Phase des Entwicklungszyklus nach dem Weltbankmodell kann durch projektgebundene Kapitalhilfe finanziert werden. In der zweiten Phase des Entwicklungsmodells jedoch ist ein Weitergewähren von Nettokapitalhilfe nicht zur Finanzierung neuer Investitionsprojekte, sondern zur Bedienung der

1) Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer; Memorandum, Betr.: Stellungnahme zur Welthandelskonferenz; Köln, 1965 (hektographiert); S. 9

2) HANKEL; aaO; S. 268

angelaufenen Schuldenlast erforderlich. Hierzu bedarf es eines beträchtlichen Teiles nicht-projektgebundener Kredite.

Deshalb ist die strikte Anwendung des Grundsatzes, stets projektgebundene Kapitalhilfe zu gewähren, nicht vereinbar mit der Zielsetzung, einem Entwicklungsland eine Entwicklung nach dem Modell der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe zu ermöglichen.

c) Lückentheorie

Die Zweckmäßigkeit einer sich an den Forderungen der Lückentheorie orientierenden Entwicklungspolitik ist abhängig vom Vorhandensein präziser, detaillierter, durch internationale Zusammenarbeit erstellter, kontrollierbarer Entwicklungspläne. Die vorgegebenen "Gründe" für die Projektbindung entfallen, wenn die Gestaltung der Entwicklungspolitik nach Maßgabe der Lückentheorie möglich ist. Die Grundkonzeption solcher Entwicklungspolitik, Kapitalhilfe nach Ausmaß und Konditionen so abzustimmen, daß sie den zur Erzielung eines im Entwicklungsplan vorgesehenen Wirtschaftswachstums erforderlichen Zuschuß zum Entwicklungsbudget erbringt, unterscheidet sich so sehr von denen des privaten, marktwirtschaftlichen Kapitalexportes, daß, wo Entwicklungshilfevergabe nach der Lückentheorie erforderlich ist, Projektbindung sich als Instrument aus einem "anderen Werkzeugkasten" ausnehmen müßte. Zwar stände Projektbindung der - nach der Lückentheorie erforderlichen - Kredite zu Vorzugsbedingungen für die - nach Entwicklungsplänen erforderlichen - Entwicklungsprogramme nicht in Widerspruch zur Lückentheorie, wäre aber unter den Voraussetzungen, unter denen allein Entwicklungshilfe nach der Lückentheorie sinnvoll ist, überflüssig, ja wegen der bürokratischen Ineffizienz - angesichts ausgearbeiteter Entwicklungspläne - unsinnig.

Nicht der Grundsatz der Projektbindung, wohl aber das Verfolgen subsidiärer Ziele, das mittels Projektbindung der Entwicklungshilfe ermöglicht werden soll, steht im Widerspruch zur Lückentheorie.

Wenn alle Entwicklungshilfekredite projektgebunden vergeben werden sollten, also auch solche zu Vorzugsbedingungen, mindert die Projektbindung die Bereitschaft, Darlehen zu Vorzugsbedingungen zu gewähren, da Vorzugsbedingungen viel eher für ungebundene Hilfe für langfristige Entwicklungsprogramme von Ländern mit niedrigem Einkommen als notwendig erachtet werden als für projektgebundene Kredite für den Kauf von üblicherweise rentabel arbeitenden Generatoren und Hochöfen.¹⁾

1) Vgl. ASHER, R.E.; Grants, Loans and Local Currency; Washington DC, 1961; S. 98; zitiert bei ZIMMERMANN; aaO; S. 63

II. LIEFERBINDUNG

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung

Lieferbindung der Entwicklungshilfe besagt, daß die Empfänger der Entwicklungshilfe diese nur zum Kauf von Waren oder Dienstleistungen aus dem Geberland ausgeben dürfen.

Nicht-liefergebundene Entwicklungshilfe kann auf dem Weltmarkt frei verwandt werden. Allerdings die Hilfe, die deutscherseits nicht-liefergebunden vergeben wird, darf nicht zu Käufen aus den Ostblockländern benutzt werden.

Als Folge der Lieferbindung können die Empfänger der Entwicklungshilfe mit diesen Geldern nicht dort einkaufen, wo die Angebote am preisgünstigsten sind. Bei Lieferbindung der vergebenen Entwicklungshilfe mindern sich eventuelle Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Geberstaaten. Lieferbindung ermöglicht den Geberstaaten, ihren Export zu fördern.

Zur Lieferbindung wird vielfach gezwungenermaßen geschritten weil Lieferbindung anderer Staaten die Absatzmöglichkeiten der eigenen Exportindustrie einschränken.

2. Stellungnahmen

a) Die Haltung der Bundesregierung

Lieferbindung ist nie zu einem Grundsatz der deutschen Entwicklungspolitik erhoben worden. Es gibt keine Stellungnahme der Bundesregierung oder des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Lieferbindung grundsätzlich positiv bewertet. Wohl aber gibt es Rechtfertigungen für die Praxis, auch die deutsche Entwicklungshilfe zu einem Teil liefergebunden zu vergeben. Sie bewerten diese Praxis immer als das Ergebnis eines bedauernswerten Zwanges, in Reaktion auf die Lieferbindungspraxis anderer Geberstaaten von dem Grundsatz der Vergabe nicht-liefergebundener Entwicklungshilfe abweichen zu müssen.

SONNENHOL führte aus:

"Natürlich müssen wir binden, solange die anderen Geberländer dies tun."¹⁾

Bei grundsätzlicher Anerkennung des Grundsatzes "Lieferungsbundenheit", vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß dieser Grundsatz nicht starr gehandhabt werden darf.²⁾

b) Die Haltung der Parteien

Im Dezember 1963 hieß es im Entwurf des Diskussionskreises Entwicklungshilfe der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages "Vorstellungen über eine deutsche Entwicklungshilfe":

"Die Gewährung der Kredite darf zweckmäßigerweise nicht von Lieferungen oder Leistungen aus der Bundesrepublik abhängig gemacht werden, da die multilaterale Verwendbarkeit der Kreditmittel den größtmöglichen Nutzeffekt für die Entwicklungsländer verspricht."³⁾

In einer Stellungnahme des Jahres 1965 "CDU und Entwicklungshilfe"⁴⁾, wird diese Forderung bereits nicht mehr erhoben. Jede Ausführung zum Problem Lieferbindung wird hier unterlassen. Die CDU "toleriert" die Abweichung vom vormals geforderten Grundsatz der Lieferungsbundenheit.

Die SPD hat bereits 1962 einen Zwang zur Lieferbindung anerkannt. Der heutige Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit erklärte damals für die SPD-Fraktion:

"Wir wollen, daß man in der Regel bemüht ist, die Liefergebundenheit zu erreichen. Wir wissen, daß wir auch an die Interessen der deutschen Wirtschaft in dieser Frage zu denken haben."⁵⁾

c) Die Haltung der Verbände

Die deutsche Wirtschaft hat kaum Stellungnahmen zum Grundsatz Lieferbindung abgegeben. Offenbar gab ihr die Praxis der deutschen Entwicklungshilfevergabe wenig Anlaß zu öffentlicher Kritik, wie das Fehlen von Stellungnahmen in den Jahresbe-

1) SONNENHOL (Bemerkungen); aaO; S. 131

2) Die bilaterale langfristige Kapitalhilfe der Bundesrepublik Deutschland für Entwicklungsländer; In: Handbuch II-A-60-BR; 48. Liefg.; Mai 1966; S. 3

3) CDU/CSU; aaO; S. 49

4) CDU (Entwicklungshilfe; aaO

5) WISCHNEWSKI, H.J.; In: SPD Anfrage 1962; aaO; S. 2173

richten der Wirtschaftsverbände zu dieser Frage vermuten läßt.

Der Deutsche Industrie- und Handelstag ist nur dann gewillt, der Forderung nach Lieferungebundenheit zuzustimmen, wenn alle Geberländer auf Lieferbindung verzichten¹⁾, andernfalls würde eine Regelung über die Lieferungebundenheit zu Lasten der deutschen Wirtschaft gehen und müsse daher abgelehnt werden.²⁾

d) Die Kritik

Da auch die anderen wichtigsten Geberländer nicht am Prinzip der Lieferungebundenheit festhalten, ist keine Kritik an der deutschen Praxis von anderen Geberstaaten laut geworden. Kritisiert wurde der Grundsatz der Lieferbindung lediglich von Theoretikern der Entwicklungspolitik, die gegen die Lieferbindung zugleich im Zuge ihrer Argumentation gegen die Projektbindung eintraten.³⁾

Ferner hat die Welthandelskonferenz in ihrer Schlußakte die Empfehlung A IV 4 gebilligt, die die Aufhebung der Lieferbindung fordert. Bezeichnenderweise war diese Empfehlung Anlaß dafür, daß der DIHT die oben zitierten Einwände erhob - er verbreitete sie nicht in der Öffentlichkeit zugänglichen Druckerzeugnissen, sondern in hektographierten Memoranden.

Für die Zeit, für die eine allgemeine Aufhebung der Lieferbindung noch nicht zu erreichen sei, schlug das UN Bureau of General Economic Research and Policies eine Zwischenlösung vor: Die Geberstaaten sollten sich dahingehend einigen, daß Lieferbindungsverpflichtungen von den Entwicklungsländern nicht erfüllt zu werden brauchten, wenn die Entwicklungsländer dem Geberstaat Beweise erbringen könnten, daß die von ihnen benötigten Güter in dem betreffenden Geberland nicht zu Weltmarktbedingungen ("on reasonably competitive terms") erhältlich seien.⁴⁾ Die Möglichkeit, daß bisher sich der

1) DIHT (Stellungnahme); aaO; S. 25

2) Ebenda

3) Vgl. Fußnoten S. 155, 1) - 7)

4) UN Secretariat; aaO; S. 24

Entwicklungshilfesaufträge ihrer Regierungen sicher wählende Industriezweige so Aufträge verlieren könnten, würde den internationalen Wettbewerb verschärfen und die betroffenen Firmen gewisser Geberländer zwingen, ihre Preise schärfer zu kalkulieren.

Bei Bestehen solcher Ausnahmeregelungen ist es nicht unbillig, durch Lieferbindung sicherzustellen, daß für den Fall, daß ein Geberland dieselben Angebote machen kann wie die Konkurrenz auf dem Weltmarkt, die mit Entwicklungshilfe finanzierten Käufe auch in dem Land getätigt werden, das die Entwicklungshilfe aufbringt, da dann die Lieferbindung dem Empfängerland keinen Nachteil brächte.

In den Ausschuß-Diskussionen der Welthandelskonferenz wurde vorgeschlagen, daß liefergebundene Kredite durch "liefergebundene Bezahlung" abgeglichen werden sollten, d.h. durch Sachlieferungen von Rohstoffprodukten oder Fertigwaren, die von den mit liefergebundenen Mitteln erstellten Fabrikationsstätten produziert wurden.¹⁾

3. Die Durchführung

Nur etwa ein Fünftel der von den DAC-Mitgliedstaaten geleistete Entwicklungshilfe wird lieferungebunden vergeben.²⁾ Dieser Anteil hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich erhöht.³⁾

Von den 1965 abgeschlossenen Kreditverträgen aus Bundesmitteln und Mitteln der Kreditanstalt für den Wiederaufbau entfielen auf nicht-liefergebundene Kredite 55% (1964 58%), auf liefergebundene Kredite 18% (1964 25%), auf Konsolidierungskredite 13% (1964 0%) und auf garantierte Exportkredite 14% (1964 17%).⁴⁾ Exportkredite und die in der Folge ihrer Ge-

1) UNCTAD (Third Committee); aaO; S. 174

2) Vgl. UN Secretariat; aaO; S. 23

3) Vgl. OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 160

4) Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1965; hg.von Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit; o.O.(Bonn), 1966; S. 20

währung erforderlichen Konsolidierungskredite müssen mit zu liefergebundenen Entwicklungshilfe gerechnet werden, denn - obwohl hiergegen eingewandt werden kann, daß sie beansprucht werden, nachdem der Käufer die Wahl seiner Lieferanten getroffen hat - in der Praxis ist die Wahl der Lieferanten eher zu einem größeren Ausmaß davon abhängig, ob Kredite bereitgestellt werden können als davon, ob Preise und Qualität der Waren am günstigsten sind.¹⁾

Der deutsche Lieferanteil an den mit deutschen Kapitalhilfekrediten finanzierten Entwicklungshilfepvorhaben betrug 1961 bis 1964 im Durchschnitt über 80%.²⁾

John WHITE, Mitarbeiter des britischen Overseas Development Institute, hat in seiner sehr kritischen Arbeit "German Aid darzulegen versucht, daß der Prozentsatz formal liefergebundener Entwicklungshilfe wenig Aussagekraft hat. WHITE weist darauf hin, daß geschickte Anwendung der Praxis, Entwicklungshilfe projektgebunden zu vergeben, bewirkt, daß mehr Hilfe de facto liefergebunden ist, als die offizielle Statistik besagt. Durch Beratung deutscher Firmen und deutscher Diplomaten bei der Ausarbeitung von Projektgesuchen der Entwicklungsländer, durch staatliche Förderung deutscher Projektplanung (pre-investment studies) und durch die Einschaltung der von den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft gebildeten Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer in den Prozeß der Projektprüfung im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit wird, nach WHITE, sichergestellt, daß Darlehen nicht für solche Projekte gewährt werden, bei deren Ausschreibung deutsche Firmen nicht mit Sicherheit günstige Angebote machen können:

"Die Bundesregierung hat langsam ein sicheres Gefühl dafür entwickelt, nicht Projekte in solchen Sektoren auszuwählen, in denen die deutsche Wirtschaft nicht wettbewerbsfähig ist."³⁾

1) Vgl. UN Secretariat; aaO; S. 22

2) SCHEEL; Anfrage 1965; aaO; S. 6

3) WHITE; (German Aid); aaO; S. 93

WHITE unterstellt, daß nur in den Fällen, in denen ausnahmsweise nicht so verfahren werden kann, die Bundesregierung zur Lieferbindung greift.

"Liefergebundene Hilfe wird nur vergeben, wenn es keinen anderen Weg gibt, um sicherzustellen, daß deutsche Waren und Dienstleistungen gekauft werden. Wenn allein dieses Kriterium ausschlaggebend ist, dann ist die Wirkung die gleiche, als wenn a l l e deutsche Entwicklungshilfe liefergebunden vergeben würde."¹⁾

Nach offizieller Version erfolgt die Mitwirkung der deutschen Wirtschaft im Verfahren der Gewährung von Entwicklungshilfe, um fachliche Stellungnahmen zu ermöglichen.²⁾

Da nach WHITEs Schätzungen 85% des Wertes deutscher Entwicklungshilfekredite für deutsche Waren und Dienstleistungen verwandt werden und er annimmt, daß für örtliche Kosten in Landeswährung 5 bis 10% des Wertes der Entwicklungshilfe aufgewandt werden müssen, gibt er bereits die Antwort auf seine Frage, "ob irgendein anderes Land - Japan vielleicht angenommen - bessere Ergebnisse aufweisen könnte."³⁾

Der Prozentsatz formell liefergebundener Entwicklungshilfe hat auch deshalb keine Aussagekraft, weil nur interessieren sollte, in welchem Ausmaß formelle Lieferbindung oder auch indirekte Lieferbindung im Empfängerland von Entwicklungshilfe bewirkt, daß dieses sich für Güter und Dienstleistungen aus einer, liefergebundene Entwicklungshilfe vergebenden Industrienation entschließt, obwohl sich vermuten läßt, daß diese Entscheidung nicht die für den Entwicklungsprozeß des Empfängerlandes bestmögliche Nutzung des Kapitals darstellt.⁴⁾ Nur für diesen Anteil der liefergebundenen Entwicklungshilfe läßt sich eine eindeutig nachteilige Wirkung für die Empfängerstaaten nachweisen.

1) WHITE; (German Aid); aaO; S. 114

2) Vgl. Die bilaterale langfristige Kapitalhilfe der Bundesrepublik Deutschland für Entwicklungsländer; In: Handbuch II-A-60-BR; 31. Liefg., Sept. 1964 und FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 138

3) WHITE (German Aid); aaO; S. 115

4) Ebenda

WHITE übersieht, daß dieses Argument weitgehend seine Vorwürfe gegen die deutsche Vergabepraxis entschärft. Allerdings muß nach WHITES Argumentation angenommen werden, daß eben für den Teil der deutschen Entwicklungshilfe, die formell liefergebunden vergeben wird, die Empfängerländer gezwungen werden, in der Bundesrepublik ungünstiger einzukaufen, als dies auf dem Weltmarkt möglich wäre, denn sonst wäre die Lieferbindung ja nicht erforderlich.

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

a) Das Hauptziel

Lieferbindung ist nur dann eine Maßnahme, die mit dem Hauptziel der Entwicklungspolitik kompatibel ist, wenn die entwicklungspolitische Effizienz der Entwicklungshilfe bei Anwendung dieses Grundsatzes nicht geschmälert wird.

Das entscheidende Argument gegen eine Lieferbindung der Entwicklungshilfe ist, daß hierdurch der internationale Wettbewerb ausgeschaltet wird. Die mit liefergebundener Entwicklungshilfe von den Empfängerländern zu kaufenden Güter und Dienstleistungen können nicht dort eingekauft werden, wo die Angebote am günstigsten sind. Die Entwicklungshilfegelder finden somit nicht ihre effizienteste Verwendung.

Eine Analyse der Angebote internationaler Ausschreibungen, die die Weltbank für eine Reihe von ihr durchgeführter Projekte vornahm, zeigt die Bedeutung dieser Ausschaltung des internationalen Wettbewerbs. Bei mehr als der Hälfte der Ausschreibungen, zu denen im Durchschnitt 10 Ausschreibungsangebote eingereicht wurden, lag das günstigste Angebot wenigstens 35% unter dem höchsten Angebot und 20% unter dem Durchschnittswert der Angebote.¹⁾

Lieferbindung ist besonders für die Entwicklungsländer dann von Nachteil, wenn die liefergebundene Entwicklungshilfe zugleich projektgebunden vergeben wird. Dann steht es den En

1) UN Secretariat; aaO; S. 23

wicklungsländern nicht einmal frei, die liefergebundene Entwicklungshilfe für solche Waren aus dem Geberland zu verwenden, für die dieses preisgünstige Angebote offeriert. Unter Ausschaltung des internationalen Wettbewerbs und häufig - so darf vermutet werden - auch des innerstaatlichen Wettbewerbs, müssen die Entwicklungshilfegelder im Geberland für ganz bestimmte Käufe ausgegeben werden. Außerdem verhindert Lieferbindung qua definitionem, daß der Anteil der so gebundenen Entwicklungshilfe multilateral vergeben werden kann. Es wird noch dargelegt werden, daß diese Einschränkung ebenfalls die Effizienz der Entwicklungshilfe beeinträchtigen kann.

Auch wirtschaftstheoretische Argumente werden zur Verteidigung des Grundsatzes Lieferbindung angeführt. Sie sind den Argumenten verwandt, die vorgebracht werden, um eine Steigerung der entwicklungspolitischen Effizienz bei Projektbindung der Entwicklungshilfe zu beweisen. FRITZ schreibt:

"Ungebundene Kredite zerreißen den natürlichen Zusammenhang zwischen Planung, Vorbereitung und Durchführung eines Vorhabens... Hinzu kommt, daß die Einschaltung deutscher Firmen, ...die Verantwortung für eine richtige Kanalisierung der Entwicklungshilfe im eigenen Staatsbereich beläßt und das Geld nicht so leicht in unrechte Hände kommt wie bei völlig ungebundenen Krediten."¹⁾

Was über die Unzulänglichkeit, ja über die mangelnde Wirksamkeit solcher Kontrollen im vorherigen Kapitel gesagt wurde, ist auf diese Behauptung übertragbar.

Für Geberstaaten, die Zahlungsbilanzschwierigkeiten haben, ist es ein besonderes Opfer, ungebundene Entwicklungshilfe zu vergeben. Es ist denkbar, daß Lieferbindung in solchen Fällen einem Geberstaat überhaupt erst erlaubt, Entwicklungshilfe zu vergeben, da Lieferbindung sicherstellt, daß die Entwicklungshilfebeträge nicht als Devisenabflüsse die Zahlungsbilanzen des Geberlandes belasten. Wenn sich für ein Land die Alternative stellt, nur liefergebundene Entwicklungshilfe vergeben zu können oder keine Entwicklungshilfe, so gilt: "tied aid is better than no aid".²⁾ Gegen diese Argumentation

1) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 126

2) OHLIN; aaO; S. 117

gibt es jedoch einen Einwand, der darlegt, daß solche Begründungen unberechtigte Rechtfertigungsversuche darstellen können, die andere Interessenlagen verschleiern sollen. Der DIHT, der prinzipiell nicht-liefergebundene Entwicklungshilfe befürwortet und auf Lieferbindung der deutschen Entwicklungshilfe nur deshalb drängt, weil andere Geberländer ihre Hilfe binden, opponiert gegen allzu voreilige Billigung der Lieferbindung aufgrund nicht immer gerechtfertigter Rücksichtnahme auf die Zahlungsbilanzen einzelner Geberländer:

"Der DIHT hält die allgemeine Neigung, bei Zahlungsschwierigkeiten einem Abweichen vom Prinzip der Lieferungebundenheit zuzustimmen, für bedenklich, weil eine bindende Entscheidung darüber, ob ein Geberland unverschuldet in Zahlungsschwierigkeiten geraten ist und sich um deren Beseitigung ernsthaft bemüht, kaum zu treffen ist und verweist in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der Vereinigten Staaten, deren Zahlungsbilanzdefizit zu einem wesentlichen Teil auf hohe Auslandsinvestitionen zurückzuführen ist."¹⁾

Andererseits gibt es auch gegen dieses Gegenargument den Einwand, daß es ebenfalls einer ungerechtfertigten Verschleierung der wirklichen Interessenlage diene. OHLIN unterstellt, daß die Sorge, liefergebundene Entwicklungshilfe könne alteingesessene Lieferanten bestimmter Märkte aus dem bisherigen Geschäft mit den Entwicklungsländern verdrängen, oftmals mehr als die vorgegebene Sorge um die effizienteste Allokation der Entwicklungshilfemittel die Opposition der Wirtschaft einzelner Industrienationen gegen die Lieferbindung anderer wichtiger Geberländer motiviert:

"Werden Einwände gegen die Lieferbindung von konkurrierenden Industrienationen vorgebracht, die deren, den normalen Handelsablauf störende Einwirkungen erfahren und die sich von den durch Entwicklungshilfemittel geschaffenen Märkten ausgeschlossen sehen, ...dann darf das kommerzielle Interesse eines Landes nicht einen berechtigten Einwand gegen die Großzügigkeit anderer Länder darstellen."²⁾

Folglich muß gelten, daß ein durch Anwendung des Grundsatzes Lieferbindung möglich gewordener, gesteigerter Beitrag an Entwicklungshilfe - auch wenn nicht in der effizientesten

1) DIHT (Stellungnahme); aaO; S. 25

2) OHLIN; aaO; S. 118

Form eingesetzt - größere entwicklungspolitische Wirkungen haben kann, als die bei Aufhebung der Lieferbindung in einem solchen Fall gezwungenermaßen geringeren Entwicklungshilfemittel selbst bei bestmöglichem Einsatz erzielen würden.

Diese Aussage steht in keinem Gegensatz zu der Erkenntnis, daß die entwicklungspolitische Effizienz der bereitgestellten Entwicklungshilfemittel durch Aufhebung der Lieferbindung gesteigert werden könnte. Lieferbindung beeinträchtigt nicht die Zielsetzung, in den Entwicklungsländern das größtmögliche Wachstum zu erreichen, wenn durch sie die Vergabe erhöhter Entwicklungshilfebeträge möglich wird. Sie schmälert aber die entwicklungspolitische Effizienz der Entwicklungshilfe, wenn sie angewandt wird bei der Vergabe von Beträgen, für deren Aufbringung ohnehin Bereitschaft vorhanden ist. Welcher Sachverhalt im Einzelfall liefergebundener Entwicklungshilfekredite gegeben ist, ist wohl kaum festzustellen. Einwände gegen die Lieferbindung von Entwicklungshilfemitteln sind berechtigt, wenn Lieferbindung gewünscht wird aus anderen Gründen als dem, so die Entwicklungshilfemittel in ihrer Höhe zu steigern oder auf einem gewissen Niveau zu halten.

Wo vom Zwang gesprochen wird, Entwicklungshilfe zu binden, weil andere Geberstaaten auch so verfahren, dürfte auch erwartet werden, daß sich eine Bereitschaft zur Erhöhung der Entwicklungshilfemittel äußert. Die Gewährung einer bestimmten Summe von Entwicklungshilfe bei Lieferbindung stellt bei gleichen finanziellen Konditionen für ein Geberland ein geringeres Opfer dar als die Vergabe einer gleichhohen Summe nicht-liefergebundener Entwicklungshilfe, da im ersten Fall die heimische Industrie in voller Höhe der Entwicklungshilfebeträge mit Aufträgen versorgt wird. Es stünde insbesondere solchen Staaten nicht an, die Lieferbindung anderer Staaten zu kritisieren, die bei einem-wie auch immer gefaßten - Vergleich des "burden sharing" im Bereich der Entwicklungshilfe offensichtlich unterdurchschnittliche Leistungen erbringen und diese selber de facto liefergebunden vergeben. Die überdurchschnittliche Mittelaufbringung anderer Geber-

länder kann teilweise auch deshalb möglich gewesen sein, weil die Beträge liefergebunden vergeben wurden. Allerdings stellen diese liefergebundenen Entwicklungshilfebeträge auch keineswegs soviel überdurchschnittliche "Opfer" dar, als der bloße Vergleich der "tatsächlichen Kosten der Entwicklungshilfe" aus der Analyse der nur finanziellen Konditionen ausweisen würde.

Wenn zum Mittel Projektbindung nur gegriffen wird, um durch seine geschickte Handhabung sicherzustellen, daß die Entwicklungshilfemittel wieder durch Käufe der Empfängerländer ins Geberland zurückfließen, so ist Lieferbindung zum Erreichen dieses Zieles der Wahl des Mittels Projektbindung eindeutig vorzuziehen. Im Vergleich zur de facto ebenfalls liefergebundenen, projektgebundenen Entwicklungshilfe ermöglicht formell liefergebundene Entwicklungshilfe - trotz ihrer Nachteile - immer noch eine effizientere Entwicklungspolitik, denn sie erlaubt, daß Entwicklungshilfe als Programmhilfe oder als Budgethilfe vergeben werden kann. Diese Formen der Entwicklungshilfe sind der projektgebundenen Entwicklungshilfe wegen ihrer größeren entwicklungspolitischen Wirksamkeit vorzuziehen. Allerdings wird es administrativ wesentlich schwieriger sein, Programmhilfe und Budgethilfe liefergebunden zu vergeben als projektgebundene Entwicklungshilfe.¹⁾

b) Außenpolitische Aspekte

Lieferbindung der Entwicklungshilfe hilft in beschränktem Ausmaß, außenpolitische Anliegen zu verwirklichen. Mehr als ungebundene Hilfe bewirkt sie, daß der deutsche Name verbreitet wird. Sie ermöglicht, den dem "Made in Germany" anhaftenden goodwill außenpolitisch zu nutzen. Die außenpolitischen Aspekte bei Anwendung des Grundsatzes Lieferbindung sind denen ähnlich, die Projektbindung zu einem Anliegen außenpolitischer Zielsetzung werden läßt.

Insbesondere muß es ein Anliegen der Außenpolitik, wie auch der Innenpolitik sein, daß bereitgestellte projektgebundene

1) Vgl. UN Sekretariat; aaO; S. 22

Entwicklungshilfe auch dazu verwandt wird, die deutscherseits finanzierten Projekte durch deutsche Firmen erstellen zu lassen. Der außenpolitische Nutzen der Vergabe eines deutschen Entwicklungskredites geht weitgehend verloren, wenn das hiermit finanzierte Projekt von anderen Nationen ausgeführt wird. WHITE berichtet, daß die Ausschreibung für den Bau des mit deutscher projektgebundener Entwicklungshilfe finanzierten Roseires-Staudammes im Sudan von italienischen Firmen gewonnen wurde, obwohl sie die deutschen Firmen angeblich um nur 0,25% unterboten.¹⁾ Die "Panne", angesichts des Opfers, das deutscherseits durch die Bereitstellung des Entwicklungshilfekredites eingegangen wurde, hätte durch Lieferbindung der Kredite verhindert werden können. In der deutschen Presse hieß es, die italienische Flagge wehe nunmehr über einem Projekt, das als deutsche Leistung, als deutscher Staudamm hätte betrachtet werden müssen: "Die Italiener werden den Dank ernten."²⁾

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Es wurde bereits festgestellt, daß Lieferbindung sichert, daß alle Aufträge, die aufgrund bereitgestellter Entwicklungshilfe vergeben werden, der heimischen Industrie des Geberlandes zufließen.

Auch wenn gewisse Industriezweige auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig sind, ermöglicht die Bereitstellung liefergebundener Entwicklungshilfe ihnen ein Eindringen in Märkte, auf denen sie bisher keine Absätze machen konnten.

Bereitstellung liefergebundener Entwicklungshilfe erlaubt außerdem, traditionelle Marktanteile zu erhalten, wenn andere Industriestaaten durch Vergabe liefergebundener Entwicklungshilfe die eingesessenen Lieferanten zu verdrängen beabsichtigen. Ohne Lieferbindung würden die Entwicklungsländer angesichts ihrer Devisenknappheit für Käufe in diesen umkämpften

1) WHITE (German Aid); aaO; S. 112

2) Ebenda

Märkten die angebotenen liefergebundenen Kredite anderer Geberstaaten in Anspruch nehmen, obwohl deren Preise ungünstiger sind. Mit den ungebundenen Krediten aus den Ländern ihrer bisherigen Lieferanten würden sie dann ihren übrigen Importbedarf decken. Vergibt aber auch der bisher günstigste Anbieter nur liefergebundene Kredite für die umstrittenen Güter, dann bedeutet die Entscheidung eines Entwicklungslandes für teurere Waren, für die ein anderes Geberland die Finanzierung durch liefergebundene Kredite anbietet, keine zusätzliche Bereitstellung von Devisen für den Importbedarf. Wenn die angebotenen Kredite nur für Käufe dieses Marktes verwandt werden dürfen, wird wieder allein der Qualitäts- oder Preisvorteil entscheiden, da wettbewerbsverfälschende Finanzierungsfragen dann ausgeschaltet sind.

Schließlich ist Lieferbindung ein Gegenmittel, eine Diskriminierung der heimischen Industrie bei der Auftragsvergabe für Entwicklungsprojekte zu kompensieren. Auf diesen Sachverhalt hat FRITZ hingewiesen, der von der "bekannten Fragwürdigkeit internationaler Ausschreibungen" zu berichten weiß.¹⁾ Der Lieferanteil deutscher Firmen an einem deutschen Kredit an den Iran in Höhe von DM 200 Mio hat, wie WHITE berichtet, nur 4% betragen, obwohl die deutsche Industrie im Iran gut vertreten und stark engagiert ist.²⁾ WISCHNEWSKI kritisierte, daß die Bundesrepublik nur 7% der Aufträge aus den Mitteln des EWG-Entwicklungsfonds erhielt, obwohl sie 34% der Leistungen erbrachte.³⁾ Lieferbindung der Entwicklungshilfe hätte hier gewiß Änderungen erzielt.

Die deutsche Investitionsgüterindustrie gilt auf dem Weltmarkt als sehr konkurrenzstark. So gibt es in Deutschland zugleich ein privatwirtschaftliches Interesse, das gegen die Lieferbindung spricht - nicht gegen Lieferbindung deutscher Entwicklungshilfe, sondern gegen Lieferbindung überhaupt. Das Interesse der deutschen Wirtschaft, von den durch Bereitstellung von Entwicklungshilfemitteln geschaffenen Märkten zu profitieren, begründet das starke Eintreten der deutschen Wirtschaft für den Grundsatz der Lieferungebundenheit aller

1) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 126

2) WHITE (German Aid); aaO; S. 112

3) WISCHNEWSKI, H.J.; In: Beratung Haushaltsgesetz 1966; aaO; S.

Entwicklungshilfe - von dem nach Ansicht der Wirtschaftsverbände allein deshalb abgewichen werden sollte, weil andere Geberstaaten diesem Grundsatz nicht folgen.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Die Tatsache, daß Lieferbindung die Anliegen der deutschen Außenpolitik und die Interessen der deutschen Wirtschaft fördert, hat innenpolitische Auswirkungen. Sie erhöhen den Konsensus für die Notwendigkeit, Entwicklungspolitik zu betreiben. Daß liefergebundene Entwicklungshilfe den deutschen Namen verbreitet, daß sie sicherstellt, daß mit deutschem Geld auch deutsche Waren gekauft werden, daß über sie behauptet wird, sie gewährleiste eine Kontrolle über die Verwendung der Entwicklungshilfemittel, daß sie eine Diskriminierung der deutschen Industrie verhindert, daß sie eine Behauptung der deutschen Industrie auf traditionellen Absatzmärkten ermöglicht und daß sie darüberhinaus die deutsche Zahlungsbilanz nicht belastet, gibt dem Grundsatz Lieferbindung innenpolitische Attraktivität - zumal wenn auf Einwände, daß diese Form der Entwicklungshilfe nicht die im Interesse der Entwicklungsförderung in den Entwicklungsländern günstigste ist, darauf hingewiesen werden kann, daß "die anderen" ja auch so verfahren.

5. Kompatibilität des Grundsatzes Lieferbindung mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

Die Ausführungen des vorherigen Kapitels über die Kompatibilität des Grundsatzes Projektbindung mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe gelten auch für die Erörterung der Frage, mit welcher der Theorien der Grundsatz Lieferbindung vereinbar ist. Projektbindung und Lieferbindung bewirken hinsichtlich der Zielsetzung, über lange Zeit in Entwicklungsländern ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum zu erreichen, einander ähnliche Beeinträchtigungen der entwicklungspolitischen Effizienz. Projektbindung und Lieferbindung ähneln so sehr den Erscheinungsformen privatwirtschaftlichen Kapitalexportes, daß man die Frage der Kompatibilität mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe nicht erneut zu prüfen braucht.

Lieferbindung ist die einer privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe angemessene Vergabeform. Liefergebundene Hilfe kann nicht die Aufgaben erfüllen, die Entwicklungshilfe nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe zu leisten hat. Nur in der ersten Phase des dieser Theorie zugrunde liegenden Entwicklungszyklus' kann liefergebundene Entwicklungshilfe gemäß dem Weltbankmodell wirksam sein. In der zweiten und dritten Phase bedarf es lieferungebundener Kredite.

Lieferbindung der Entwicklungshilfe ist nicht direkt unvereinbar mit den Vergabegrundsätzen, die die Lückentheorie fordert, jedoch beeinträchtigt sie die entwicklungspolitische Effizienz der Hilfe. Im Vergleich zu ungebundenem Einsatz, wie er von der Lückentheorie gefordert wird, wird bei Vergabe liefergebundener Entwicklungshilfe eine weniger effiziente Allokation des Kapitals erreicht.

III. DIE BESCHRÄNKUNG DER HILFE AUF DEVISENKOSTEN

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung

Beschränkung der Entwicklungshilfe auf die in Devisen anfallenden Gesteungskosten von Entwicklungsprojekten besagt, daß Entwicklungshilfe nur zur Teilfinanzierung bestimmter Vorhaben bereitgestellt wird. Der Grundsatz kann nur angewandt werden bei der Vergabe projektgebundener Entwicklungshilfe - dann bewirkt er, daß Entwicklungshilfe zum Kauf von ausländischen Investitionsgütern Verwendung findet. Entwicklungsländer sollten als Partnerschafts-Eigenleistung die in Landeswährung anfallenden Kosten von Entwicklungsprojekten selber tragen. Der Grundsatz beruht auf der Vorstellung, daß Entwicklungshilfe "Hilfe zur Selbsthilfe" sein sollte.

Er sichert insbesondere in Verbindung mit dem Grundsatz Lieferbindung der Industrie der Geberstaaten einen größtmöglichen Auftragsanteil an der vergebenen Entwicklungshilfe.

2. Stellungnahmen

a) Die Haltung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat den Grundsatz der Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten nie ausdrücklich zu einem unabdingbaren Prinzip erhoben. Wohl aber ist das Bestehen auf einer möglichst hohen Eigenbeteiligung der Entwicklungsländer, die die gesamten in Landeswährung anfallenden Kosten oder zumindest deren überwiegenden Teil von Entwicklungsprojekten deckt, mehrfach als Vergabegrundsatz deutscher Entwicklungshilfe verkündet worden.¹⁾ 1966 führte der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit aus, daß die Forderung nach Selbsthilfebemühungen der Entwicklungsländer in letzter Zeit härter und kompromißloser vertreten würde.²⁾

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 20 und Grundsätze-Handbuch 1964; aaO; S. 3 und SCHEEL W.; Bundesanzeiger, Nr. 35 (20. Feb.1962); zitiert bei ZIMMERMANN; aaO; S. 106

2) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 15

b) Die Haltung der Parteien

CDU/CSU und SPD haben die Beschränkung deutscher Entwicklungshilfe auf die Devisenkosten von Entwicklungsprojekten grundsätzlich begrüßt.¹⁾ Die FDP widersprach ohnehin nicht den Konzeptionen des - bis 1966 - aus ihren Reihen stammenden Bundesministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit.

c) Die Haltung der Verbände

Über Stellungnahmen aus der deutschen Wirtschaft ist das gleiche anzuführen, was über die Zurückhaltung der Wirtschaftsverbände zum Grundsatz Lieferbindung gesagt wurde. Prinzipielle Zustimmung zum Grundsatz Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten machte der Deutsche Industrie- und Handelstag publik:

"Der DIHT ist der Auffassung, daß die Inlandskosten von Entwicklungsvorhaben in erster Linie von den Entwicklungsländern im Sinne einer echten Zusammenarbeit selbst getragen werden müssen, um ihre Verantwortlichkeit für das entsprechende Projekt herauszustellen."²⁾

d) Kritik

Kritisiert wurde eine Beschränkung der projektgebundenen Entwicklungshilfe auf solche Kosten, die bei der Verwirklichung bestimmter Vorhaben in Devisen anfallen, vom UN Bureau of General Economic Research and Policies³⁾, von der Welthandelskonferenz⁴⁾, vom DAC⁵⁾ und von verschiedenen Theoretikern der Entwicklungshilfe.⁶⁾ Es sind dies wiederum dieselben Stimmen, denen insbesondere die Vertretung der Interessen der Entwicklungsländer obliegt, oder aber die die Frage

1) CDU/CSU; aa0; S. 48

2) DIHT (Stellungnahme); aa0; S. 26

3) UN Secretariat; aa0; S. 31

4) Schlußakte der Welthandelskonferenz; Empfehlung A IV 1, Abschnitt 1 g; In: UNCTAD Schlußakte; aa0; S. 88

5) OECD Jahresbericht 1965; aa0; S. 96 ff.

6) Vgl. OHLIN; aa0; S. 111 ff. und
WHITE (German Aid); aa0; S. 116 ff.

nach der größtmöglichen Effizienz der Entwicklungshilfe untersuchen. Die Kritik liegt auf der Linie der Argumentation gegen die Projektbindung und gegen die Lieferbindung der Entwicklungshilfe, da auch Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten eine Entwicklungspolitik verhindert, die sich vor allem an dem sich aus detaillierten Entwicklungsplänen ergebenden Global-Kapital-Bedarf der Entwicklungsländer orientiert.

3. Durchführung

Der Anteil der deutschen Entwicklungshilfe, deren Verwendung zur Finanzierung von Devisenkosten beschränkt war, betrug 1962 noch 99%, 1963 bereits nur noch 88%.¹⁾ Das Prinzip, Kapitalhilfe auf Devisenkosten zu beschränken, wird zwar im wesentlichen eingehalten, jedoch wird es immer mehr durchlöchert. Bereits 1962 war 75% Entwicklungshilfe an Afghanistan für örtliche Kosten von Entwicklungsvorhaben bestimmt.²⁾ Die zunehmende Abweichung vom einstmals so strikt durchgeführten Grundsatz findet ihre Erklärung nicht nur aus der Einsicht in entwicklungspolitische Notwendigkeit solcher Ausnahmen, die sich aus der Praxis ergibt, sondern auch aus dem Druck anderer Geberstaaten und internationaler Organisationen in Richtung auf eine Angleichung der Konditionen der Geberländer. Der Anteil von Haushaltszuschüssen an der Gesamthilfe ist in vielen Geberstaaten wesentlich höher als in der Bundesrepublik, dies vor allem im Falle jener Geberländer, die besonders enge politische Bindungen zu einigen Entwicklungsländern - meist vormaligen Kolonien - haben.³⁾

4. Ziel-Mittel-Kombinationen

a) Das Hauptziel

Die Begründung des Grundsatzes Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten von Entwicklungsprojekten bedient sich vor allem Vokabeln wie "echte Partnerschaft", "Selbsthilfe",

1) WHITE (German Aid); aaO; S. 92

2) Ebenda

3) Vgl. OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 97

"Teilung der Verantwortung", "Zusammenarbeit". Es scheint, als solle die Beschränkung der Verwendungsfreiheit erreichen, daß das Entwicklungsland gebührende eigene Anstrengungen zur Entwicklung seiner Wirtschaft macht und als ob sichergestellt werden solle, daß Kapitalhilfe für solche Projekte verwandt wird, die auch wirklich im Eigeninteresse der Entwicklungsländer liegen. Wiederum wird einem Grundsatz, der die Verwendung der Entwicklungshilfe einschränkt, eine Steuerfunktion für eine zweckmäßige Allokation der Entwicklungshilfe und eine Kontrollfunktion zugeschrieben. In der Darstellung der Diskussion über die entwicklungspolitischen Auswirkungen der Anwendung des Grundsatzes Projektbindung und Lieferbindung, wurde bereits dargelegt, daß Beschränkung der Verwendungsfreiheit von Kapitalhilfe nur ein unzureichender und die entwicklungspolitische Effizienz mindernder Ersatz für das Vorhandensein guter Entwicklungspläne darstellt und daß andererseits bei Vorhandensein solcher Pläne ein solcher Ersatz nicht erforderlich wäre.

Davon ausgehend, daß Entwicklungshilfe ohnehin nur die Aufgabe hat, fehlende Devisen für den Kauf von Investitionsgütern bereitzustellen, wird unterstellt, daß den Entwicklungsländern die Finanzierung örtlicher Kosten von Entwicklungsprojekten keinerlei Schwierigkeiten bereiten würde. Es wurde bereits dargestellt, daß Entwicklungshilfe nicht nur für den Bedarf an Investitionsgütern, die im Inland nicht erstellt werden können und mangels entsprechender Exportfähigkeit nicht im Austausch gegen inländische Güter beschafft werden können, benötigt wird, sondern auch für den Bedarf an Konsumgütern, der anfällt, wenn Arbeitskräfte zur Schaffung von Projekten aus der ländlichen Bevölkerung abgezogen werden. Angesichts des geringen Versorgungsstandes der ländlichen Bevölkerung wird bei deren Abwanderung in die Städte kein Überschuß an Nahrungsmitteln frei, der auf den Markt käme. Bei gegebenem Volkseinkommen wird jede stärkere Inanspruchnahme des Investitionsgütermarktes eine Minderung der Konsumgüterproduktion bewirken, die einen Importbedarf schafft. Daneben wird Entwicklungshilfe für den Bedarf an Rohstoffen und für die Devisenkosten zur Instandhaltung der Kapitalgüterausstattung benötigt.

Im DAC-Jahresbericht 1965 wurden weitere Gründe dafür angeführt, warum Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten von Entwicklungsprojekten nicht die effiziente Allokation der Entwicklungshilfebeträge sicherstellt und gar die Durchführung geeigneter Entwicklungspläne in Frage stellen kann:

"Im Zuge des Entwicklungsprozesses wachsen die Anforderungen an das Eigenpotential zur Finanzierung der laufenden Kosten häufig rascher als die Mittel zu ihrer Deckung, vor allem in Ländern mit einem sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommen: neue Straßen müssen instandgehalten werden, neue Krankenhäuser benötigen Ärzte, Krankenschwestern, Medikamente usw., und neue Schulen erfordern ein Budget für laufende Aufwendungen... Vielleicht benötigt das Land mit Entwicklungshilfe finanzierte Einfuhren nicht nur zum Kauf von Gütern und Diensten, die im Inland nicht produziert werden können, sondern auch, um inländische Produktionskapazitäten für Entwicklungszwecke freizusetzen. In vielen Ländern läßt sich das Problem der an Ort und Stelle entstehenden Kosten nicht durch öffentliche Anleihen oder Kreditschöpfung lösen, ohne daß die ernste Gefahr einer Inflation heraufbeschworen wird, die den Druck erneut auf die Zahlungsbilanz verlagern würde."¹⁾

Zur Begründung der Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten wird angeführt, daß eine hohe Selbstbeteiligung der Entwicklungsländer sicherstellt, daß aus deren eigenem Interesse solche Entwicklungsprojekte durchgeführt werden, die zur Wirtschaftsentwicklung am dringendsten benötigt werden. Als Folge der Beschränkung auf Devisenkosten wird sich jedoch ergeben, daß Entwicklungsprojekte mit hohen örtlichen Kosten, z.B. Agrarreformpläne, zurückgestellt werden, obwohl ihnen hohe Priorität zukäme, weil das heimische Sparaufkommen dazu verwandt werden muß, um die örtlichen Kosten von Entwicklungsvorhaben zu finanzieren, für die nur Entwicklungshilfe in Höhe der Devisenkosten erhältlich ist. Wenn Entwicklungshilfe nur für Projekte mit einem hohen Anteil an Devisenkosten vergeben wird, würden umfangreiche Programme, die vornehmlich Kosten in Landeswährung verursachen, wie etwa Agrarreformpläne, vernachlässigt, weil für ihre Finanzierung keine Quellen vorhanden sind.²⁾ Stattdessen würde Entwicklungshilfe gewährt werden für aufwendige Projekte mit hohen Devisen-

1) Vgl. OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 97

2) Vgl. OHLIN; aaO; S. 111

kosten, die dem Entwicklungsland keineswegs angemessen sind, weil für billigere Alternativprojekte die in Landeswährung anfallenden Kosten nicht aufgebracht werden können.

WHITE hat in seiner Analyse der deutschen Entwicklungspolitik darauf hingewiesen, daß die Begrenzung auf Devisenkosten eine Art Lieferbindung darstellt und daß der wesentliche Nachteil der Lieferbindung gar nicht so sehr in der Begrenzung der Wahl der Lieferanten unter den Industrienationen liegt, sondern in der Tatsache, daß Lieferbindung ex definitione eine Begrenzung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten beinhaltet:

"Bei Begrenzung der Kapitalhilfe auf den Devisenanteil zwingt die Bundesregierung die Empfängerländer, einen gewissen Typ von Entwicklungsprojekten durchzuführen. Schlimmer noch, das Empfängerland wird ermutigt, den Devisenanteil bei bereits bewilligten Projekten aufzublähen. Bei Bauvorhaben ist der Empfänger angespornt, teure importierte Materialien zu verwenden, wie etwa Stahl anstelle billigerer heimischer Produkte, wie Steine. Es könnte argumentiert werden, daß dem Empfängerland nicht dadurch geschadet würde, daß es angehalten wird, deutsche Güter anstelle britischer oder amerikanischer Güter zu kaufen. Es ist aber wesentlich schwieriger zu argumentieren, daß ihm nicht dadurch geschadet würde, daß es gezwungen wird, deutsche anstelle heimischer Produkte zu verwenden."¹⁾

Selbst der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit unterstellte, daß "einige internationale Liefer- und Baufirmen sehr leicht das Ohr nicht allzu geschulter Planungsbeamter finden".²⁾

Wo aber tatsächlich aufwendige Infrastrukturvorhaben sich dennoch sinnvoll in gute Entwicklungspläne einfügen, kann der Grundsatz, Entwicklungshilfe auf die Devisenkosten von Entwicklungsprojekten zu beschränken, dazu führen, daß in einigen Ländern nicht diese Entwicklungsvorhaben in Angriff genommen werden, die am dringendsten benötigt werden. Die Sorge vor der Notwendigkeit, solche Projekte auch zukünftig instand halten zu müssen und die Kosten für ihre Unterhaltung bereitstellen zu müssen, mögen dazu beigetragen haben, daß die Bundesregierung sich begrüßenswerterweise von der Bevorzugung von Infrastrukturprojekten abkehrte. Bereitstellung von

1) WHITE (German Aid); aaO; S. 116

2) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 22

Devisenkosten für Projekte, deren Rentabilität ihre spätere Instandhaltung und Unterhaltung sichert und die damit die Geberstaaten bald aus der Verantwortung für die von ihm finanzierten Vorhaben entläßt, ist in der Tat eine bequemere Form der Entwicklungshilfe, deren Bevorzugung dazu führen kann, daß wichtige Infrastrukturvorhaben nicht in Angriff genommen werden. Entwicklungshilfe für produktive Vorhaben kann sich eher auf die Bereitstellung der Devisenkosten für Investitionsgüter beschränken.

In Erörterung der entwicklungspolitischen Effizienz des Grundsatzes Entwicklungshilfe auf Devisenkosten zu beschränken, ist noch anzuführen, daß die konsequente Handhabung dieses Grundsatzes die Vergabe von Entwicklungshilfe auf die ohnehin gut gestellten, weniger entwicklungsbedürftigen Länder beschränkt, da nur diese hohe Eigenleistungen erbringen können.¹⁾

Andererseits ist jedoch auch zu beachten, daß nicht in Form von Devisen gewährte Kapitalhilfe in den Entwicklungsländern zu inflatorischen Wirkungen führen kann, sofern solche die inländische Nachfrage erhöhende Hilfe sich nicht sinnvoll in Entwicklungspläne einfügt.

b) Außenpolitische Aspekte

Außenpolitische Aspekte beeinflussen nur wenig den Grundsatz, Entwicklungshilfe auf Devisenkosten zu beschränken.

Finanzierung örtlicher Kosten würde dazu führen, daß solche Projekte gefördert werden, die weniger "Propaganda-Effekt" haben. Die außenpolitische Relevanz der deutlichen Präsenz von mit deutscher Hilfe finanzierten "Entwicklungs-Monumenten" wurde bereits bei Erörterung des Grundsatzes Projektbindung erwähnt. Dieser außenpolitische Aspekt läßt die Beschränkung der Hilfe für den Kauf deutscher Güter ein Anliegen der Außenpolitik werden. Gewährung von Entwicklungshilfe für in Devisen anfallende Kosten wird in Verbindung mit Projektbindung und Lieferbindung das "Made in Germany" stärker verbreiten als andere Formen der Entwicklungshilfe.

1) ZIMMERMANN; aaO; S. 83

Die Möglichkeit, das Mittel Entwicklungshilfe als Mittel der Außenpolitik zu verwenden, wird allerdings durch den Grundsatz, Entwicklungshilfe mit der Auflage zu vergeben, diese nur für Devisenkosten zu verwenden, beschränkt, da dieser Grundsatz die Vergabe von Entwicklungshilfe auf den Kreis relativ günstig gestellter Entwicklungsländer begrenzt.

In diesen Ländern jedoch bedeutet "ein hoher Eigenleistungsbeitrag (der Entwicklungsländer-G.M.) auch ein hohes Maß an Wirksamkeit der gemeinsamen, partnerschaftlichen Anstrengungen und einen gesteigerten Demonstrationseffekt"¹⁾, so daß bei gemeinsamen Hilfemaßnahmen von Geberstaaten und Empfängerländern, d.h. bei Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten (in Verbindung mit Leistungen der privaten Wirtschaft) "mit verhältnismäßig geringen Aufwendungen ein besonders beachtlicher Entwicklungserfolg erzielt werden kann".²⁾

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Es wurde schon angedeutet, daß Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten der Wirtschaft der Geberländer den größtmöglichen Auftragsanteil an der vergebenen Entwicklungshilfe sichert. Die privatwirtschaftlichen Interessen, die für eine konsequente Durchführung dieses Grundsatzes sprechen, sind die gleichen, die für die Vergabe liefergebundener Entwicklungshilfe plädieren lassen.

BILLERBECK hat darauf hingewiesen, daß das tatsächliche Verhalten der Geberländer in Fragen der Handelspolitik gegenüber den Entwicklungsländern darauf schließen läßt, das Schlagwort "Hilfe zur Selbsthilfe" - das ja den Grundsatz, Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten begründet - sei eher eine leere Phrase³⁾, so daß gefolgert werden kann, es seien vor allem die privatwirtschaftlichen Interessen, die die Durchführung des Grundsatzes Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten begründen.

1) SCHEEL; aaO; S. 20

2) Ebenda; S. 21

3) BILLERBECK (Konsequenzen); aaO; S. 88

d) Innenpolitische Notwendigkeit

Daß behauptet wird, bei Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten könne ein hoher außenpolitischer Demonstrationseffekt mit verhältnismäßig geringen Kosten erzielt werden, deutet darauf hin, daß die Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten auch aus innenpolitischen Gründen erforderlich sein kann. Da für die innenpolitische Auseinandersetzung über die Notwendigkeit der Entwicklungspolitik die außenpolitische Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und die Kosten der Entwicklungshilfe im Vordergrund stehen, verlangt die innenpolitische Notwendigkeit, den Konsensus für die Entwicklungspolitik zu erhalten und zu stärken, Vergabegrundsätze, die außenpolitische Erfolge bei geringen Kosten zu erreichen scheinen.

Attraktive Slogans wie "Hilfe zur Selbsthilfe", "Zusammenarbeit im Sinne der Partnerschaft" verschleiern, daß die Begrenzung der Hilfe auf Devisenkosten den entwicklungspolitischen Interessen der Entwicklungsländer entgegenwirkt. Die Frage, ob Entwicklungshilfe nach dem Grundsatz Begrenzung der Hilfe auf Devisenkosten vergeben werden sollte, wird ähnlich wie die Frage, ob deutsche Entwicklungshilfe mit den Auflagen Lieferbindung und Projektbindung vergeben werden sollte, beantwortet durch das Vorhandensein einer Allianz von privatwirtschaftlichen Interessen und außenpolitischen Anliegen in Verbindung mit innenpolitischen Notwendigkeiten.

3. Die Kompatibilität der Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

a) Die Theorie des privaten Kapitalexportes

Bei Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten in Verbindung mit Projektbindung und Lieferbindung hat Entwicklungshilfe die Form, deren Einsatz und deren Konditionen sich allein aus der Zusammenrechnung des Bedarfs an Einzelprojekten zur Überwindung von Engpässen in der Wirtschaftsstruktur, des Bedarfs an zu ihrer Durchführung erforderlichen Investitionsgütern und des wiederum hierfür erforderlichen Bedarfs an Devisen ergibt. Diese Vergabeform ist nur dann angezeigt,

wenn davon ausgegangen werden kann, daß ansonsten alle inländischen Voraussetzungen für eine Entwicklung der Wirtschaft der Entwicklungsländer gegeben sind und nur der Bedarf an Devisen für Investitionsgüter für einzelne Entwicklungsprojekte diese in Frage stellt. Die Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten verhindert eine zweckmäßigere, effizientere Entwicklungspolitik, die anstelle des Importvolumens der Entwicklungsländer deren mangelndes inländisches Sparaufkommen und die sich hieraus ergebende Lücke an Investitionskapital als Kriterium für die Gestaltung der Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe berücksichtigt. An dieser Grundeinstellung zeigt sich, daß die Beschränkung der Entwicklungskredite auf Devisenkosten aus dieser Sicht keinesfalls als Einschränkung verstanden zu werden braucht, da ja aus dieser Sicht der Sinn der Entwicklungshilfe in der Bereitstellung von Devisen gesehen wird, so als ob andernfalls Entwicklungshilfe gar nicht notwendig wäre. Daß die deutsche Entwicklungspolitik diesen Vorstellungen folgt, ergibt sich aus der Begründung des Bundesministers SCHEEL für die Notwendigkeit der Bereitstellung von Entwicklungshilfe für Infrastrukturinvestitionen, für die zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme fast ausschließlich Kapitalhilfe gewährt wurden:

"Für diese Art Vorhaben ist charakteristisch, daß die zu ihrer Durchführung erforderlichen Maschinen und Aggregate im hohen Maß in die Entwicklungsländer eingeführt werden müssen. Der in Fremdwährung zu leistende Anteil an den Herstellungskosten ist daher so hoch, daß er von diesen Ländern angesichts ihrer regelmäßig sehr angespannten Devisenlage nicht aufgebracht werden kann."¹⁾

Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten ist allein mit einer Entwicklungspolitik kompatibel, die ihre Funktion als Übernahme der Aufgaben versteht, die eigentlich dem privaten Kapitalexport obliegen.

1) SCHEEL (Konturen); aaO; S. 75

b) Die Theorie des staatlich-entgeltlichen Kapitalexports

Die Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten ist mit der Theorie des staatlich-entgeltlichen Kapitalexports für die Phasen des dieser Theorie zugrunde liegenden Entwicklungszyklus' vereinbar, in denen das inländische Sparvolumen groß genug ist, die in Landeswährung anfallenden Kosten der Entwicklungspläne zu finanzieren. Dies dürfte aber in verschiedenen der "long-haul-countries" für die ersten Jahre des Entwicklungszyklus' nicht der Fall sein. In diesen Ländern wird erst die Deckung der Kapitallücke, die sich aus nach Entwicklungszielen erforderlichem Kapitalbedarf und dem heimischen Sparaufkommen ergibt, eine wesentliche Steigerung des inländischen Sparaufkommen ermöglichen. Unter der Annahme, daß die marginale Sparquote größer als die durchschnittliche Sparquote ist, wird eine Steigerung des Wirtschaftswachstums durch Bereitstellung von Kapital, das auch die heimischen Kosten der Entwicklungspläne deckt, die inländische Spartätigkeit auf ein Niveau heben, das die Finanzierung der nicht in Devisen anfallenden Kosten der Entwicklungspläne ermöglichen wird. Nach diesem Stadium sind der Grundsatz Beschränkung auf Devisenkosten und die Theorie der staatlich-entgeltlichen Entwicklungshilfe kompatibel.

Der Kreis der Länder, in denen Entwicklungshilfe nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe die Ziele der Entwicklungspolitik nicht erreichen kann, deckt sich nicht mit dem Kreis der Länder, denen die Begrenzung der Entwicklungshilfe auf Devisenkosten das Erreichen des gesetzten Entwicklungszieles unmöglich macht. Der erstgenannte Kreis von Ländern wird durch das Ausmaß der Verschuldung und die absolute Höhe des inländischen Sparvolumens bestimmt. Für die zweite Gruppe von Ländern ist allein die Frage, ob deren inländisches Sparvolumen die Beträge der in Landeswährung erforderlichen Kosten der Entwicklungsvorhaben erbringt, entscheidend. Selbst in solchen Ländern, wo nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe die Transformation zu Ländern mit "self-sustained growth" möglich ist, verhindert die Beschränkung der Entwicklungshilfe auf die in Devisen anfallenden Kosten das Erreichen dieses Zieles: Dies

gilt für Entwicklungsländer, die ein großes Entwicklungspotential in Form guter Rohstoffausstattung, geringer Verschuldung etc. haben, aber sich noch in der untersten Phase des Entwicklungsprozesses befinden, in der auf das inländische Sparvolumen zur Finanzierung von Entwicklungskosten kaum zurückgegriffen werden kann.

c) Die Lückentheorie

Die Aufhebung der Auflage, Entwicklungshilfe nur für Devisenkosten zu verwenden, würde der Gewährung von allgemeinen Haushaltszuschüssen gleichkommen - wenn zugleich auf Projektbindung und Lieferbindung verzichtet werden würde. Die nach der Lückentheorie für erforderlich gehaltene Zurverfügungstellung von Haushaltszuschüssen zur Finanzierung von Entwicklungsplänen ist nicht durch Bereitstellung von Entwicklungshilfe, die nur für die Devisenkosten von Entwicklungsprojekten verwandt werden darf, zu bewerkstelligen.

Für umfassende Entwicklungspläne, die ja Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Entwicklungshilfe nach der Lückentheorie sind, ist es auch keine erschwerende Auflage, wenn Entwicklungshilfe nur für Käufe in Devisen angelegt werden darf, denn schließlich muß die zusätzliche Kaufkraft für Importe verwandt werden. Diese brauchen jedoch nicht im Geberland gekauft zu werden und werden gerade dann, wenn hohe Kosten von Entwicklungsvorhaben in Landeswährung anfallen, gewiß auch Konsumgüter umfassen müssen.

Die Beschränkung liefer- und projektgebundener Entwicklungshilfe auf Devisenkosten besagt aber, daß die Entwicklungshilfegelder allein für Käufe von Investitionsgütern aus dem Geberstaat vergeben werden dürfen. Diese Beschränkung der Verwendungsfreiheit der Entwicklungshilfe ist mit der Lückentheorie inkompatibel.

IV. DIE BEVORZUGUNG BILATERALER HILFEVERGABE

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung

Bilaterale Entwicklungshilfe wird direkt vom Geberland dem Empfängerland gewährt. Als bilaterale Entwicklungshilfe gelten auch die Beträge, die im Rahmen von Konsortien für einzelne Entwicklungsländer international abgestimmt und ausgehandelt werden, weil auch sie vertraglich von Regierung zu Regierung gewährt werden.

Multilaterale Entwicklungshilfe ist die Hilfe, die internationalen Organisationen oder für bestimmte Aufgaben gebildeten multilateralen Fonds zur Weitergabe an Entwicklungsländer bereitgestellt wird. Multilaterale Hilfe ist per definitionem lieferungebunden. Sie wird gemeinhin im Rahmen umfassender Entwicklungspläne für größere Projekte eingesetzt und ähnelt der Form der Programmhilfe.

2. Stellungnahmen

a) Die Haltung der Bundesregierung

Die Bundesregierung spricht der bilateralen Entwicklungshilfe "generell den Vorrang" zu.¹⁾ Multilaterale Entwicklungshilfe wird nur in von diesem Grundsatz abweichender Ausnahmeregelung vergeben.²⁾

Der heutige Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit erklärte 1966:

"Ich habe den Eindruck, daß zwischen multilateralen und bilateralen Leistungen der Bundesrepublik in der Zwischenzeit ein ausgewogenes Verhältnis erreicht worden ist und daß wir bei diesem Verhältnis bleiben sollten."³⁾

Die Bundesregierung hält mehr internationale Abstimmung im Bereich der Entwicklungspolitik unter den Geberstaaten für erforderlich, befürchtet aber, daß die im Zuge der Koordi-

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 30

2) Grundsätze-Handbuch 1964; aaO; S. 1

3) WISCHNEWSKI, H.J.; In: Beratung Haushaltsgesetz 1966; aaO; S. 6

nierung der Entwicklungshilfe der Geberstaaten für einzelne Länder erfolgte Gründung von internationalen Beratungsgruppen die Gefahr in sich birgt, daß diese "zu Konsortien entarten" könnten.¹⁾

Daß eine Verminderung des Anteils direkt von Regierung zu Regierung bilateral vergebener Entwicklungshilfe zugunsten einer Steigerung der multilateralen Hilfevergabe oder auch nur zugunsten der Vergabe von Hilfe im Rahmen internationaler Konsortien von der Bundesregierung nicht begrüßt wird und nur aus Zwang erfolgte, deutete Bundesminister SCHEEL bereits 1962 mit den Worten an: "Die Bundesrepublik hat sich von diesen Aktionen nicht ausschließen können."²⁾ Welcher Form der internationalen Zusammenarbeit von der Bundesregierung der Vorzug gegeben werden sollte, umriß der vormalige Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, VIALON:

"Ich bejahe (die internationale Koordinierung der Entwicklungspolitik-G.M.) soweit sich die Koordinierung darauf beschränkt, zu informieren und aus den Erfahrungen der anderen Geber zu lernen. Ich verneine sie, wenn Koordinierung bedeuten soll, daß auf europäischer oder gar weltweiter Ebene ein einheitliches von multilateralen Instanzen beschlossenes, kontrolliertes und durchgeführtes Programm von Einzelprojekten Platz greifen soll. Ein solches Programm würde die beitragsähnliche Ablieferung von Geldern an einen internationalen Fond bedeuten müssen, wenn überhaupt die Garantie für die Exekutierung des Programmes gegeben werden soll."³⁾

Wenn die Bundesregierung eine internationale Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungspolitik für notwendig erachtet, befürwortet sie damit nicht die Steigerung des Anteils multilateraler Hilfe. Vielmehr bekundet sie damit die Überzeugung, daß durch eine Koordinierung bilateraler Programme - ohne Verlust des "Gestaltungseinflusses"⁴⁾ - die Fehler ausgemerzt werden können, die sich bei rein bilateraler Entwicklungshilfevergabe ergeben. Viele der Ansatzpunkte der Kritik

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 32

2) SCHEEL (Konturen); aaO; S. 112

3) VIALON (Aufgabe); aaO; S. 18

4) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 31

an der bilateralen Hilfe würden sich dann erübrigen und die bilaterale Hilfe könnte so wirksam gestaltet werden, daß eine Steigerung der multilateralen Entwicklungshilfevergabe nicht nötig wäre.¹⁾

b) Die Haltung der Parteien

Die CDU/CSU hatte zu Beginn der deutschen Entwicklungspolitik sich stark für einen großen Anteil multilateraler Entwicklungshilfe an der Gesamthilfe der Bundesrepublik eingesetzt.²⁾ Zu der Zeit war auch der Anteil der multilateralen Leistungen an der gesamten Entwicklungshilfe im Vergleich zu folgenden Jahren und der heutigen Verteilung relativ hoch. In späteren Stellungnahmen erklärte die CDU:

"Wir sind der Auffassung, daß beide Methoden, bilaterale wie multilaterale Vergabe Vor- und Nachteile aufweisen. Aufgrund dieser Tatbestände ist der Schluß zu ziehen, daß beide Vergabearten gleich notwendig sind."³⁾

Die Idealkonzeption der CDU hat wohl deren Entwicklungsexperte FRITZ mit den Worten umrissen:

"Erarbeiten der Grundlage der Hilfe möglichst international, Durchführung der Hilfe soweit als möglich national."⁴⁾

Die SPD und FDP haben die Vergabep Praxis der Bundesregierung hinsichtlich der Aufteilung zwischen bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe nicht kritisiert.

c) Die Haltung der Verbände

Die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungsländer und der Deutsche Industrie- und Handelstag haben sich "gegen eine Ausweitung des bereits ... hohen Anteils der multilateralen Hilfe an der deutschen Gesamthilfe" ausgesprochen.⁵⁾ Die Wirtschaft begründet diese Haltung nicht mit dem Argument,

1) Vgl. WHITE (German Aid); aaO; S. 126

2) CDU/CSU; aaO; S. 47

3) CDU (Entwicklungshilfe); aaO; S. 6

4) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 13

5) DIHT (Stellungnahme); aaO; S. 17

bilaterale Entwicklungshilfe stelle eher sicher, daß - bei entsprechender Handhabung der übrigen Vergabegrundsätze - bilaterale Entwicklungshilfebeträge als Aufträge an die deutsche Industrie zurückfließen, sondern mit der Befürchtung, daß bei einer stärkeren Multilateralisierung die Bundesrepublik nur noch bedingt Einfluß auf Umfang und Einsatz der Entwicklungshilfe hätte.¹⁾

Im gewissen Widerspruch zur Haltung der Bundesregierung bevorzugt die Wirtschaft die bilaterale Entwicklungshilfe "solange in den Geberländern keine einheitlichen Auffassungen über die Kriterien und deren technische Abwicklung bestehen"²⁾; die Bundesregierung hält jedoch gerade dann eine Steigerung multilateraler Hilfevergabe für nicht mehr notwendig.

d) Die Kritik

Auf der Welthandelskonferenz wurde eine stärkere Ausdehnung der multilateralen Hilfe nicht nur hinsichtlich ihres absoluten Betrages, sondern auch bezüglich ihres Anteils an der Gesamthilfe gefordert.³⁾

3. Die Durchführung

Die Gesamtübersicht der Nettoleistungen der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer 1950 bis 1965 weist die Höhe der öffentlichen bilateralen Leistungen für diesen Zeitraum mit DM 12 324 Mio aus. Der Anteil der öffentlichen multilateralen Leistungen betrug DM 2 365 Mio. Für den Zeitraum 1950 bis 1960 hatte das Verhältnis noch DM 4 519 Mio (bilateral) zu DM 1 776 Mio (multilateral) betragen. Sowohl 1964 wie auch 1965 waren wegen der Rückzahlungen vormals gewährter Kredite die öffentlichen Leistungen an multilateral

1) AGE (Memorandum); aaO; S. 10

2) DIHT (Stellungnahme); aaO; S. 17

3) Schlußakte der Welthandelskonferenz; Empfehlung A IV 1, Abschnitt 1 d; In: UNCTAD Schlußakte; aaO; S. 88

Entwicklungsorganisationen oder Fonds negativ.¹⁾

Da jedoch auch Konsortialbeiträge zur bilateralen Entwicklungshilfe gezählt werden, ist der tatsächliche Spielraum für ungebundene Entwicklungshilfevergabe von Regierung zu Regierung wesentlich stärker eingeschränkt als obige Zahlen vermuten lassen. Von den im Haushalt 1965 enthaltenen Bindungsermächtigungen in Höhe von DM 600 Mio war infolge der Zusagen an internationale Konsortien nur noch DM 200 Mio frei verfügbar.²⁾ Für die davor liegenden Jahre betrug der Anteil, der durch Konsortien festgelegt war, etwa 50% der gesamten öffentlichen Hilfe.³⁾

Auszahlungen multilateraler Entwicklungshilfe im Jahre 1965 erfolgten an die Weltbank, die IDA, an die Tochterorganisationen der Vereinten Nationen, an das Technische Hilfsprogramm der Vereinten Nationen, an den EWG-Entwicklungsfond, an die Europäische Investitionsbank und 1966 auch an die Asiatische Entwicklungsbank.⁴⁾

Die Bundesregierung ist "Gründungsmitglied" im Indienkonsortium der Weltbank. Als eine der 10 beteiligten Regierungen erbrachte sie bisher einschließlich Planperiode 1965/66 DM 2 578 Mio oder 11,8% des Gesamtbetrages der Hilfeleistungen in Höhe von DM 21 880 Mio. Im Weltbankkonsortium für Pakistan leistete die Bundesregierung insgesamt DM 632 Mio oder 8,6% des Gesamtbetrages der neun Konsortialmitglieder.⁵⁾ Ferner ist die Bundesrepublik an den OECD-Konsortien für Griechenland und die Türkei beteiligt. Auf einer weniger offiziellen Grundlage beteiligt sich die Bundesrepublik an den Weltbankberatergruppen zur Koordinierung der Auslandshilfe für Kolumbien, Malaysia, Nigeria, den Sudan, Thailand und Tunesien.

-
- 1) Entwicklung und Zusammenarbeit; hg. von Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer; 7.Jg., Nr. 12, Dez. 1966; S. 20
 - 2) Entwicklungshilfe wird gekürzt; In: DIE WELT (16.Feb.1965), Nr. 39
 - 3) SONNENHOL (Bemerkungen); aaO; S. 130
 - 4) Deutsche Entwicklungspolitik; aaO; S. 23
 - 5) Deutschland und die Weltbank; Handbuch III-A-10-3; 52.Liefg., Dez. 1966; S. 2

In diesem Zusammenhang ist auch noch als ein Aspekt der Koordinierung der Entwicklungshilfe zu erwähnen, daß die Bundesrepublik als Mitglied des DAC - des eine Vereinheitlichung der Entwicklungshilfevergabegrundsätze erstrebenden Entwicklungsausschusses der OECD - sich im Rahmen dieser Institution alljährlich einer Prüfung seiner Entwicklungspolitik unterwirft, indem sie einem aus anderen DAC-Mitgliedern gebildeten Prüfungsausschuß Rede und Antwort steht.

Für die Entwicklungshilfe der Bundesrepublik ist eindeutig ein Trend zur Koordinierung festzustellen; auf die zwingende Notwendigkeit solcher Abstimmungen wurde ja bereits hingewiesen. Andererseits zeigen die Statistiken einen Rückgang des Anteils der formal multilateral vergebenen Entwicklungshilfe, aber auch einen Anstieg des Anteils - der als Folge der Koordinierung - multilateral ausgehandelten Konsortialbeiträge.

4. Ziel - Mittel - Kombinationen

a) Das Hauptziel

Mit Ausnahme des Arguments, daß multilaterale Entwicklungshilfe eine bessere Kontrolle über deren Verwendung ermöglicht, weil unter multilateralen Arrangements eher zu Interventionen in die nationalen Anliegen der Entwicklungspolitik gegriffen werden kann, gibt es keine Gründe, die für eine größere entwicklungspolitische Effizienz multilateral verbogener Entwicklungshilfe sprächen, falls eine wirksame Koordination der Vergabegrundsätze der Geberstaaten in Richtung auf die in anderen Kapiteln dargelegten Erfordernisse einer effizienten Entwicklungspolitik verwirklicht wäre. Solange aber entwicklungshemmende Vergabegrundsätze wie Projektbindung, Lieferbindung und Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten die Vergabepaxis der bilateralen Entwicklungshilfe bestimmen, ist mit Nachdruck für eine Multilateralisierung der Entwicklungshilfe zu plädieren.

Die multilaterale Hilfevergabe ermöglicht eine der Programmhilfe ähnliche Finanzierungsform, da multilaterale Hilfezusagen meist für Großprojekte vergeben werden, die sich in umfassende, von internationalen Organisationen ausgearbeitete und überprüfte Entwicklungspläne einfügen. Diese Globalpläne berücksichtigen meist den Bedarf an nichtprojektgebundener Hilfe und die Höhe der in Landeswährung anfallenden Projektkosten.

KILLMER verweist auf folgendes Argument gegen eine multilaterale Vergabe der Entwicklungshilfe:

"Es ist naheliegend, daß ein Land eher Importe aus Entwicklungsländern fördert, wenn diese Importe zugleich die Rückzahlung ausstehender Kredite ermöglichen. Das bedeutet, die bilaterale Kreditvergabe übt einen Druck auf das jeweilige Geberland aus, dem betreffenden Entwicklungsland zur Rückzahlung des Kredites die heimischen Märkte zu öffnen."¹⁾

Abgesehen davon, daß dieser Einwand deshalb nicht stichhaltig ist, weil das Öffnen eines Marktes durch ein Geberland nicht zwangsläufig zur Folge haben muß, daß die daraus resultierende Deviseneinnahme auch zur Abtragung von Schulden an dieses Geberland verwendet wird, ist zu bedenken, daß es zum Vorgehen gegen die restriktiven Handelspraktiken der Geberstaaten einer anderen Politik bedarf, als den "Teufel mit Beelzebub austreiben" zu wollen.

Gegen die multilaterale Vergabe von Entwicklungshilfe wurde von FRITZ angeführt, sie erlaube keine Kontrolle der Geberstaaten über die zweckmäßigste Verwendung der gewährten Entwicklungshilfe: "Die Freiheit der Entscheidung darüber, was wir unterstützen wollen, würde innerlich ausgehöhlt."²⁾ So könne die Bundesrepublik in Finanzierungen hineingezogen werden, "die eigentlich nicht in unsere Konzeption passen".³⁾

1) KILLMER; aaO; S. 141

2) FRITZ, Gerhard; Organisation der Entwicklungspolitik unter Mitarbeit von Ferdinand KOPP und BILKE, Karl Heinz; Bonn, 1963

3) Ebenda

Andererseits sieht FRITZ selber, daß bei konkurrierender Vergabe bilateraler Entwicklungshilfe "das einzelne Land sich gezwungen sehen (könnte), um nicht sein Prestige zu verlieren, Bedingungen einzuräumen, die die Wirksamkeit der Hilfe beeinträchtigen".¹⁾

Gewiß bedeutet, wie die Vergabepraxis der internationalen Organisationen zeigt, die multilaterale Vergabe von Entwicklungshilfe einen weitgehenden Verzicht auf solche Auflagen wie Lieferbindung, Projektbindung und Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten. Jedoch ist es, wie wir sahen, ein Irrtum anzunehmen, daß durch solche, die entwicklungspolitische Effizienz hemmende Vergabegrundsätze eine wirksame Kontrollfunktion über die Verwendung der Hilfe und eine Steuerfunktion über die Verwendung der Hilfe und eine Steuerfunktion für die beste Allokation der Hilfe ausgeübt würde oder daß so das Fehlen hinreichender, Kontrolle und Effizienz gewährleistet, Entwicklungspläne kompensiert werden könnte. Gerade bei multilateraler Entwicklungshilfe ist, begründet durch Aspekte der Außenpolitik, eine größere Kontrolle über die Verwendung von Entwicklungshilfe möglich.

b) Außenpolitische Aspekte

Bilaterale Hilfe wird in den Entwicklungsländern wegen der mit ihrer Vergabe verbundenen Einflußnahme auf das nationale Wirtschaftsgeschehen und der bei ihrer Vergabe angestrebten Kontrolle über ihre Verwendung oftmals als Mittel des Neokolonialismus und des Wirtschaftsimperialisismus betrachtet. Bei multilateraler Kreditvergabe wird die - auch als Einmischung auszulegende - Einflußnahme auf die Gestaltung der Entwicklungspläne und das Bestehen auf der Durchführung für erforderlich erachteter wirtschaftspolitischer Maßnahmen (Inflationsbekämpfung, Agrarreform etc.) als Voraussetzung für die Gewährung von Entwicklungshilfe nicht von einzelnen Geberstaaten ausgeübt, sondern von zahlreichen Geberstaaten gemeinsam, oft sogar unter Einschluß der Entwicklungsländer selbst.²⁾ In manchen Entwicklungsländern mögen einsichtige

1) FRITZ, G.; Organisation der Entwicklungspolitik; aaO; S. 5

2) Vgl. KILLMER; aaO; S. 73

Entwicklungsplaner und Wirtschaftspolitiker sogar ein Bestehen der Geberländer auf solchen Bedingungen wünschen, um so Stärkung zu erhalten in ihrer Argumentation gegen Politiker, die sich notwendigen, aber unpopulären Maßnahmen entziehen wollen. Gerade diese Politiker werden mit Rücksichtnahme auf Nationalismus und fremdenfeindliche Stimmungen in den Entwicklungsländern sich solchen Auflagen widersetzen, wenn sie von einzelnen Geberländern oktroyiert werden. Auf diesen außenpolitischen Vorteil der Vergabe von Entwicklungshilfe durch internationale Organisationen hat auch FURTH hingewiesen:

"Ein politischer Vorteil (der Gewährung von Auslandshilfe über internationale Institutionen - G.M.) besteht darin, daß solche Institutionen die Verwendung der Auslandshilfe in einem Ausmaß beaufsichtigen können, das im Falle nationaler ausländischer Stellen als unerträgliche Einschränkung der Souveränität betrachtet würde... Es kann sein, daß internationale oder regionale Institutionen ebensoviel Feindschaft hervorrufen, wie Regierungen ausländischer Staaten. Diese richtet sich jedoch dann nicht gegen ein einzelnes fremdes Land und bringt daher den Weltfrieden und internationale Zusammenarbeit nicht ernsthaft in Gefahr."1)

Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß ein allzu großer Einfluß eines einzelnen Geberstaates in einer dieser Organisationen eher, unter besonderen Umständen, für eine Bevorzugung der bilateralen Hilfevergabe aus Sicht der Entwicklungsländer spricht. ZIMMERMANN verweist auf das Beispiel Lateinamerikas, wo für viele Länder "die bilaterale Hilfe der Bundesrepublik 'neutraler' und angenehmer sein dürfte, als die Hilfe von Weltbank, IDA und IFC, in denen man aufgrund des amerikanischen Übergewichtes eine Einflußnahme vermuten könnte."2)

Gegen eine multilaterale Vergabe der Hilfe ist angeführt worden, daß Entwicklungshilfe, die durch internationale Organisationen verteilt wird, auch an Länder gehen könnte, die einem Geberland feindlich gesinnt sind.

Weitere außenpolitische Aspekte, die aus Sicht der Geberländer gegen eine multilaterale Vergabe der Entwicklungshilfe sprechen, sind die bereits bei der Erörterung dieser Fragen für den Grundsatz Lieferbindung dargelegten Möglichkeiten

1) FURTH; aaO; S. 170

2) ZIMMERMANN; aaO; S. 136

bei bilateraler Entwicklungshilfevergabe enge politische Bindungen zwischen Regierungen der Geber- und Empfängerländer zu erreichen und in größerem Ausmaß "durch Zeigen der Fahne", außenpolitischen goodwill für die Hilfevergabe zu erhalten.

Multilaterale Hilfevergabe, aber auch bereits Koordinierung der Entwicklungshilfe, bedeutet für die Außenpolitik der Geberstaaten eine Einschränkung, mit den Mitteln der Entwicklungspolitik nationale außenpolitische Ziele zu verfolgen: Es dürfte z.B. für die Bundesregierung schwierig sein, auf die Dauer die internationalen Organisationen oder auch nur die wichtigsten unter ihnen, für die Respektierung der Hallstein-Doktrin zu gewinnen. Internationale Organisationen werden sich z.B. nicht an das "Hickenloper Amendment" halten, das der US-Regierung untersagt, bilaterale Hilfe an Staaten zu vergeben, die amerikanisches Privateigentum ohne Entschädigung enteignet.

Daraus ergibt sich, daß bereits Koordinierung der Entwicklungspolitik der Geberstaaten und mehr noch Steigerung des multilateral vergebenen Anteils der Entwicklungshilfe eine Übereinstimmung in den wichtigsten politischen Anliegen der Geberstaaten gegenüber den Entwicklungsländern erfordert. Wenn Mangel hieran zu geringer Vergabe multilateraler Entwicklungshilfe oder auch nur zu mangelnder Koordinierung der Entwicklungspolitik führt, dann wird die entwicklungspolitische Effizienz der vergebenen Entwicklungshilfe aus politischen Erwägungen eingeschränkt.

Ein wichtiger Grund für die starke Beteiligung der Bundesrepublik an internationalen Entwicklungs-Organisationen zu Beginn der deutschen Entwicklungspolitik war die Tatsache, daß ein starkes internationales Engagement der Bundesregierung deren internationales Ansehen in der Weltpolitik erhöhen würde. In den fünfziger Jahren mußte der Bundesrepublik die Erlangung des Rechtes, einen deutschen Vertreter in das fünfköpfige Direktorium der Weltbank entsenden zu können, ein echtes Anliegen sein, denn auch dies verhalf dem jungen Nachkriegsdeutschland wieder zu internationaler Respektabilität.

Daß diese Möglichkeit durch kräftige finanzielle Beiträge "kaufbar" war, war ein außenpolitisches Motiv, das sicherlich die starke Beteiligung der Bundesrepublik an der Kapitalausstattung der Weltbank mitbegründet hat.

Das starke finanzielle Engagement der Bundesrepublik an den Tochterorganisationen der Vereinten Nationen, wie UNESCO, ILO und FAO, die viele Aufgaben Technischer Hilfe in der Entwicklungspolitik erfüllen, ist auch darin begründet, durch diese Präsenz, die gleichzeitige Mitgliedschaft der DDR verhindern zu wollen.

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Multilaterale Vergabe der Entwicklungshilfe müßte eigentlich im Interesse der deutschen Wirtschaft liegen. Die deutsche Beteiligung an Ausschreibungen für Aufträge der Weltbank war außerordentlich erfolgreich. Zahlungen der Weltbank an deutsche Lieferfirmen für Weltbank-Entwicklungsaufträge beliefen sich bis Juni 1965 auf DM 2 192 Mio. Diese Summe ist mehr als fünfmal so hoch wie die von Deutschland an die Bank eingezahlten Beträge. Die deutsche Industrie hatte die besten Wettbewerbserfolge bei Elektroausrüstungen, Maschinen-, Werkzeug- und Stahlerzeugnissen, Technischer Planung und Bauausführung sowie Ausrüstungen für Verkehrsanlagen.¹⁾

Angesichts dieser Erfolge wäre zu vermuten, daß die Wirtschaftsverbände anstelle, daß sie sich einer Ausweitung der multilateralen Hilfe widersetzen, für stärkere Multilateralisierung eintreten würden. Jedoch ist, wie bei der Erörterung dieses Punktes im Kapitel Lieferbindung, zu unterscheiden zwischen einer allgemeinen Befürwortung der Multilateralisierung *a l l e r* Hilfe *a l l e r* Geberstaaten und dem Einzelfall der Vergabe deutscher Entwicklungshilfe. Wie das grundsätzliche Eintreten der deutschen Industrie für allgemeine Lieferungebundenheit zeigt, würde sie die allgemeine Multilateralisierung durchaus begrüßen; jedoch ist

1) Deutschland und Weltbank; aaO; S. 3

eine weitgehend bilaterale Vergabe der deutschen Entwicklungshilfe in ihrem Interesse, um von den deutschen Entwicklungshilfeanteilen nicht Aufträge an das Ausland zu verlieren. Die Möglichkeit, bei bilateraler Hilfevergabe auf Lieferbindung zu bestehen und durch geschickte Handhabung anderer Vergabegrundsätze den Rückfluß von Entwicklungshilfebeträgen an die deutsche Industrie zu gewährleisten, war im Interesse der deutschen Wirtschaft und hat in erster Linie verhindert, daß die Konsortialbeiträge, die nur hinsichtlich ihrer **f i n a n z i e l l e n** Konditionen multilateral ausgehandelt werden, nicht als direkte multilaterale Zahlungen den internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Es muß im Interesse der deutschen Wirtschaft sein, dafür einzutreten, daß eine bilaterale Vergabe der deutschen Entwicklungshilfebeträge gewählt wird, solange die Bundesregierung weiterhin auf solchen Vergabegrundsätzen beharrt, die die deutsche Wirtschaft begünstigen. Sollten jedoch mit Hinblick auf die Beeinträchtigung der entwicklungspolitischen Effizienz solcher Vergabegrundsätze die Grundsätze Projektbindung, Lieferbindung und Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten aufgegeben werden, gäbe es für die Privatwirtschaft keinen Grund, eine bilaterale Hilfevergabe zu bevorzugen.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

In der innenpolitischen Diskussion der Frage, ob die deutsche Entwicklungshilfe vorzugsweise bilateral oder multilateral vergeben werden sollte, werden immer wieder Befürchtungen laut, daß bei stärkerem multilateralen Engagement die "Bestimmung, wie hoch unsere gesamten Leistungen sein sollten, uns von außen aufgezwungen würden"¹⁾ und daß dies zu "beitragsähnlichen Ablieferungen an internationale Fonds und zu der tatsächlichen Verpflichtung führen könnte, die "Zahlungsbilanzen der Empfängerländer blanko zu unterschreiben".³⁾

1) FRITZ (Organisation); aaO; S. 57

2) VIALON (Aufgabe); aaO; S. 18

3) WHITE (German Aid); aaO; S. 126

Die Sorge, die Kosten der Entwicklungshilfe möglichst gering zu halten, muß die Politiker veranlassen, sich einer stärkeren Multilateralisierung der Entwicklungshilfevergabe zu widersetzen. Ferner bietet die Vergabe multilateraler Entwicklungshilfe die Möglichkeit, wo aus entwicklungspolitischem Zwang ein Abweichen von innenpolitisch attraktiven Vergabegrundsätzen notwendig ist, dies im Rahmen internationaler Organisationen zu tun und gewissermaßen so unter Aufhebung der eigenen Verantwortlichkeit den "Schwarzen Peter" fortzuschieben. Solange die Bundesregierung weiterhin offiziell auf solchen Vergabegrundsätzen beharren will, für die stärkerer Konsensus erwartet werden darf, gebietet die innenpolitische Notwendigkeit Abweichungen hiervon, die aus Sachzwang erfolgen müssen, im Rahmen internationaler Organisationen abzuwickeln. Diese Taktik, die die aufgrund des Drucks anderer Geberländer und der Verschuldung der Entwicklungsländer erforderliche Notwendigkeit einer Neugestaltung der Vergabegrundsätze verschleiert, wird jedoch nur solange möglich sein, wie diese Ausnahmeregelungen nicht überhand nehmen, da andernfalls die Unzufriedenheit über solche, bei der Bevölkerung als unzweckmäßig empfundene Abweichungen zu einer verstärkten Opposition gegen die multilaterale Hilfevergabe führen wird.

5. Die Kompatibilität der Bevorzugung bilateraler Hilfevergabe mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

Die bilaterale Vergabe der Entwicklungshilfe ist die Form der Hilfebereitstellung, die der Theorie des privaten Kapitalexports entspricht. Die Vergabe bilateraler Entwicklungshilfe ermöglicht theoretisch auch die Durchführung einer Entwicklungspolitik, die sich an der Theorie des staatlich-entgeltlichen Kapitalexports und an der Lückentheorie orientiert. Diese ist jedoch nur möglich, wenn bilaterale Entwicklungshilfe nicht mit solchen Auflagen gekoppelt ist, die die Durchführung einer Entwicklungspolitik nach diesen Konzeptionen unterbinden.

Da in der Praxis dies nicht zu erwarten ist, ist die multilaterale Entwicklungshilfevergabe, zumindest aber die

Bereitstellung der Hilfe in Form international koordinierter Konsortialbeiträge, der bilateralen Entwicklungshilfe vorzuziehen. Eine solche Vergabepraxis bietet für nationale Interessen außenpolitischer, innenpolitischer und privatwirtschaftlicher Motivation keine Ansatzpunkte, Druck dahingehend auszuüben, daß zu Maßnahmen gegriffen wird, die mit den nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe und auch der Lückentheorie erforderlichen Vergabegrundsätze inkompatibel sind. Multilaterale Vergabe der Entwicklungshilfe ist die Form der Hilfebereitstellung, bei der weit mehr als bei bilateraler Vergabe Überlegungen über die entwicklungspolitische Effizienz die Vergabegrundsätze der Entwicklungshilfe bestimmen.

Solange nicht eine internationale Koordination der Vergabegrundsätze eine Abkehr von solchen Auflagen bringt, die die Effizienz der Entwicklungshilfe einschränken, ist die multilaterale Hilfe eher die Hilfsform, die den Erfordernissen einer Kapitalbereitstellung gemäß der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe und der Lückentheorie gerecht wird.

V. DIE BEVORZUGUNG MARKTKONFORMER KONDITIONEN

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung

Entwicklungshilfe kann zu marktkonformen, bankgeschäftlichen Konditionen vergeben werden. In diesem Falle bestimmen die Kosten für die Aufbringung der als Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellenden Beträge, d.h. die Konditionen für Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten der Industrienationen, die Zinssätze, Laufzeiten und Tilgungs-Freijahre der Entwicklungshilfekredite.

Eine andere Form der Entwicklungshilfevergabe ist die Gewährung von Krediten zu Vorzugsbedingungen. Neben der Vergabe von Geschenken (grants) sind zwei weitere Formen der Hilfevergabe zu Vorzugsbedingungen zu unterscheiden:

1. Die "Mixing Methode" beinhaltet, daß neben der Gewährung von bankgeschäftlichen Krediten zugleich weiche Zahlungsbilanzkredite gewährt werden, die das Bedienen des in Devisen anfallenden Schuldendienstes ermöglichen. Für alle bereitgestellten Kredite ergeben sich Durchschnittskonditionen zu Vorzugsbedingungen.

Eine besondere Form des "Mixing" ist die Bestimmung "projektgerechter Konditionen" nach betriebswirtschaftlichem Kalkül. Dabei werden harte Kredite für einzelne, eine betriebswirtschaftliche Rentabilität bei marktgerechten Zinsen gewährleistende Projekte gewährt; zugleich werden Kredite zu weichen Bedingungen für solche Projekte bereitgestellt, meist Infrastrukturvorhaben, deren Wirtschaftlichkeit nicht die Abtragung von zu harten Konditionen aufgenommenen Schulden ermöglicht.

2. Die "Splitting Methode" (Konditionenspaltung) hingegen ist die Form der Hilfevergabe, die einem Entwicklungsland Kredite zu weichen, dem Vermögen der Zahlungsbilanz zur Schuldendienstleistung angepaßten Konditionen gewährt mit der Auflage, daß die Mittel zu am internen Zinsfuß angepaßten Bedingungen für örtliche Investitionsvorhaben weiter vergeben werden. In diesem Falle wird Entwicklungshilfe

außenwirtschaftlich zu anderen Konditionen aufgenommen als denen, unter denen die Kredite binnenwirtschaftlich weiter vergeben werden.

Vorweg ist die Frage zu klären, ob überhaupt die Möglichkeit besteht, Entwicklungshilfe bankgeschäftlich abzuwickeln.

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit bemüht sich, in der Öffentlichkeit die Vorstellung zu verbreiten oder zu erhalten, daß die Entwicklungsländer erstaunlich gute Schuldner seien mit vortrefflicher Zahlungsmoral. ¹⁾ Es besteht jedoch der gegenteilige Sachverhalt. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ließ bereits 1963 verlauten, sie sei "realistisch genug, nicht einen vollen Rückfluß (der bereitgestellte Kredite - G.M.) zu erhoffen". ²⁾

Nach Ansicht GUTHs ist die "bisherige Zahlungsmoral der Entwicklungsländer zum Großteil nur von der Hoffnung auf weitere Hilfe getragen". ³⁾ Der Bankier ABS hatte bereits 1961 auf diesen Sachverhalt hingewiesen:

"Es gibt nur wenige Fälle, wo Entwicklungsländer aus ihren eigenen Zahlungsbilanzentwicklung vollauf in der Lage waren, die einmal übernommenen Verpflichtungen fristgerecht und zeitgerecht zu erfüllen." ⁴⁾

Nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe ist es möglich, durch hinreichend lange Kapitalbereitstellung an die Entwicklungsländer zu gewährleisten, daß diese ihren Zahlungsbilanzverpflichtungen nachkommen. Nicht privatwirtschaftliche Rentabilität, sondern die Intervention des Staates aufgrund politischer Entscheidung erlaubt hier die Abwicklung der Kapitalbereitstellung nach bankgeschäftlichen Methoden. Deshalb ist eine bankgeschäftliche Mittelaufbringung der Entwicklungshilfebeträge, selbst wenn diese zu marktkonformen Konditionen vergeben werden, ohne Intervention des Staates nicht möglich. Eine Finanzierung der

1) SONNENHOL, G.A.; Vortrag auf dem "Wesertag 1963" (10. Mai 1963); In: Handbuch II-A-30-BR; 20. Liefg., Juni 1963

2) zitiert bei ZIMMERMANN; aaO; S. 104

3) GUTH, Wilfried; Zum Rückzahlungsproblem der Entwicklungsländer; In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 178, 1965; S. 158 ff.; S. 159

4) ABS; aaO; S. 45

Mittel für die Entwicklungshilfe über den Kapitalmarkt ist auch dann, wenn die Mittel zu harten Konditionen vergeben werden, nur dann durchführbar, wenn diese Konditionen tatsächlich bankgeschäftlich vertretbar sind. Wo Kapitaldienstverpflichtungen nur erfüllt werden, weil neue Entwicklungshilfe die Bedienung der Rückzahlungsverpflichtungen erlaubt, würde es zur bankgeschäftlichen Mittelaufbringung der Entwicklungshilfegelder einer verbindlichen Versicherung der Geberstaaten bedürfen, die garantiert, daß die Entwicklungsländer ihre Rückzahlungsverpflichtungen unter jedweden Bedingungen erfüllen werden. Dieses "Gegenzeichnen der Wechsel der Entwicklungsländer" hätte die gleiche verpflichtende Wirkung, als wenn der Staat selber Staatsanleihen zur Finanzierung der Entwicklungshilfeprojekte auflegte. Bankgeschäftliche Vergabekonditionen sichern noch nicht eine bankgeschäftliche Eigenfinanzierung der Entwicklungshilfe. Obwohl die staatliche Kreditanstalt für den Wiederaufbau im Interesse der Erhaltung ihres Emissionsstanding ihre auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel nur zu harten Konditionen vergibt, hat sie Schwierigkeiten bei der Unterbringung neuer Schuldverschreibungen und muß ständig um die Pflege ihrer Kurse bedacht sein.¹⁾

Entwicklungshilfegeschenke können nur über den ordentlichen oder den außerordentlichen Haushalt aufgebracht werden. Werden Kredite zu Vorzugsbedingungen vergeben, steht die Möglichkeit einer direkten Refinanzierung auf dem Kapitalmarkt nicht mehr offen. Die Kapitalsummen hierfür müssen aus dem Budget oder aus dem ERP-Sondervermögen bereitgestellt werden. Andernfalls, wenn der Kapitalmarkt in Anspruch genommen werden soll, müssen zugleich aus dem Ordentlichen Haushalt Mittel zur Zinssubvention bereitgestellt werden - und zwar im Ausmaße des "grant-Anteils" des zu Vorzugsbedingungen vergebenen Kredites.

Diese Mittel für die Zinssubventionen ebenfalls über den Weg der Anleiheaufnahme aufzubringen, wurde mit der Begrün-

1) Vgl. KfW 1965; aa0; S. 65

dung erwogen, daß der Aufbau gesunder Wirtschaften in den Entwicklungsländern "eine einmalige Aufgabe (sei -G.M.), die es rechtfertigt, mit der finanziellen Abwicklung auch noch künftige Generationen zu belasten".¹⁾

Bei einer Inanspruchnahme des Außerordentlichen Haushalts für Entwicklungshilfemittel sind jedoch einschneidende haushaltsrechtliche Beschränkungen zu berücksichtigen. Die Inanspruchnahme des außerordentlichen Haushalts ist nach Artikel 115 GG nur für "werbende Zwecke" zugelassen, d.h. für rentierliche Anlagen, bei denen kein Substanzverzehr des Anleihewertes erfolgt. Diese restriktiven Vorschriften für eine Kreditfinanzierung unterbinden de jure die Bereitstellung von durch Anleiheaufnahmen aufgebrachten Kapitals für einen Großteil der Aufgaben der Entwicklungshilfe. Dem Kriterium der Rentierlichkeit von Entwicklungshilfekrediten dürfte noch nicht damit genügt sein, daß sie zu bankgeschäftlichen Konditionen weiter vergeben werden, da in nur allzu vielen Fällen bei der Bereitstellung bankgeschäftlicher Hilfe von vornherein zu erkennen ist, daß ohne weitere Hilfeförderung diesen Bedingungen nicht genügt werden kann. Andererseits dürfen nach Artikel 115 GG ordentliche Haushaltsausgaben nicht auf dem Wege der Verschuldung finanziert werden. Wenn Entwicklungshilfe als "weltweite Sozialpolitik" verstanden wird, oder wenn Exportförderung eine ordentliche Haushaltsaufgabe ist, müßten viele Aufgaben der Entwicklungspolitik zu den ordentlichen Haushaltsaufgaben zählen. De jure steht hierfür nur der Weg der Mittelbereitstellung aus dem Ordentlichen Haushalt frei.²⁾

Trotz dieser juristischen Einwände ist bisher durch eine politische Interpretation der Funktion der Entwicklungshilfe die Wahl der Finanzierungsinstrumente für die deutsche Entwicklungshilfe, wie die Praxis zeigt, nicht wesentlich eingeschränkt worden. Die Bundesregierung wählte die Form der Anleihefinanzierung, als die finanziellen Bedingungen der

1) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 211

2) Vgl. FRITZ (Organisation); aaO; S. 326

deutschen Entwicklungshilfe und die Situation auf dem deutschen Kapitalmarkt diesen Weg noch erlaubten. Sie ist seither in verstärktem Maße auf eine Mittelbereitstellung aus dem Ordentlichen Haushalt angewiesen.

Die Diskussion um die Vor- und Nachteile harter und weicher Konditionen der Entwicklungshilfekredite ist vielfach verworren, weil oft jede Vergabe von Darlehen, gleichwohl zu welchen Zinssätzen und Laufzeiten, als bankgeschäftlich betrachtet wird, nur weil - im Gegensatz zur angeblich einzigen Alternative, der Vergabe von Geschenken - bei dieser Form der Hilfgewährung mit dem Rückfluß des bereitgestellten Kapitals gerechnet wird. Oft werden die speziellen Probleme der Mittelaufbringung bei einer Vergabe von Vorzugsbedingungen übersehen - ebenso wie die Tatsache, daß bei jeder Vergabe zu Vorzugsbedingungen ein "grant-Anteil" "geschenkt" wird. Vielfach sind die Vertreter, die auf einer angeblich bankgeschäftlichen Durchführung der Entwicklungshilfevergabe bestehen und somit Geschenke ablehnen, dennoch im tatsächlichen Widerspruch zu beiden Voraussetzungen ihrer Haltung bereit, wo erforderlich, Hilfe zu Vorzugsbedingungen, also nicht bankgeschäftliche Hilfe und Geschenkteile zu gewähren, solange nur eine Rückzahlungspflicht vereinbart wird.

Entwicklungshilfe zu marktkonformen Konditionen ermöglicht theoretisch einen revolvierenden Einsatz aller bereitgestellten Mittel, d.h. sie ist die billigste Form der Entwicklungshilfe. Für die Gewährung von Vorzugsbedingungen, gleich welcher Form, läßt sich anführen, daß sie Kreditbereitstellung ermöglicht, wo, wegen mangelnder Rückzahlungsfähigkeit - aufgrund übersteigerter Verschuldung der Entwicklungsländer - Kredite zu bankgeschäftlichen Konditionen nicht mehr sinnvoll sind. Die Gewährung von Vorzugsbedingungen ist in diesen Fällen der einzige Weg, ein hinreichendes Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern zu erzielen. Sie ist damit vielfach Voraussetzung für die Erreichung des Hauptzieles der Entwicklungspolitik.

Für die Bevorzugung marktkonformer Konditionen wird angeführt, daß sie eine Erziehungsfunktion ausüben, die eine effiziente Verwendung der Entwicklungshilfemittel gewährleistet, da so eine marktkonforme Steuerung der Allokation und eine Erfolgskontrolle durch den Marktmechanismus erreicht wird.

Es muß noch vorausgeschickt werden, daß nicht allein die Höhe der Zinsen bestimmt, inwieweit Kredite zu Vorzugsbedingungen als "weiche Kredite" gelten können. BASCH hat ausgeführt, daß die sowjetischen Anleihen, die mit nur 2 1/2% Zinsen vergeben werden, nicht als eigentlich weiche Kredite bezeichnet werden können, da sie nur über meist zehn bis zwölf Jahre laufen und wegen des hohen jährlichen Tilgungsanteils die Zahlungsbilanz der Empfängerländer mit über 12% des geliehenen Wertes jährlich belasten.¹⁾

2. Stellungnahmen

a) Die Haltung der Bundesregierung

Die Bevorzugung bankgeschäftlicher Konditionen war seit Anfang der deutschen Entwicklungshilfe bis in die frühen Sechziger Jahre erklärter Grundsatz der Bundesregierung. Wie Staatssekretär VIALON ausführte, war es der Versuch der Regierung, "besonders die Kapitalhilfen als echte und ernste Kredite aufzuziehen, schon weil geschenkte Gelder nur Unsegel stiften".²⁾

Wegen der starken amerikanischen Opposition gegen die nach amerikanischen Vorstellungen zu hohen Zinsforderungen und zu kurzen Rückzahlungsfristen für deutsche Entwicklungshilfekredite, die im April 1962 vom stellvertretenden US-Außenminister George BALL in Bonn vorgetragen wurde, und wegen des Drucks anderer Geberländer gegen diese Vergabep Praxis ist seither die Bevorzugung marktkonformer Bedingungen in so direkter Form nicht wieder von Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit vorgetragen worden. Immerhin, es ist aus der Antwort des Bundesministers

1) BASCH; aaO; S. 264

2) VIALON (Kunst); aaO; S. 17

SCHEEL auf eine SPD-Anfrage im Bundestag im Jahre 1962 zu entnehmen, daß die Bundesregierung die Gewährung von Krediten zu überwiegend marktgerechten Konditionen auf weitere Zeit plante.

"Bei der Finanzierung der Kapitalhilfe ist der Leitsatz der Bundesregierung, den Bundeshaushalt nur insoweit in Anspruch zu nehmen, als andere Finanzierungsquellen wegen der Höhe des Betrages oder wegen der Art der Vorhaben hierfür nicht zur Verfügung stehen. Es wird versucht, die Finanzierungsmittel für diese Zwecke im höchstmöglichen Umfang am Kapitalmarkt zu beschaffen."¹⁾

Bei der Vergabe von Entwicklungshilfe zu bankgeschäftlichen Konditionen wäre dieser Weg der Finanzierung möglich gewesen.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau führte in ihrem Geschäftsbericht 1961 aus, daß für ihre Kredite marktgerechte und projektgerechte Zinsen und Laufzeiten festgelegt werden sollten.²⁾ Die Abneigung der Bundesregierung gegen die Gewährung von Vorzugsbedingungen zeigt sich indirekt bei Äußerungen über die negative Wirkung von Geschenken und Almosen und bei Ausführungen gegen eine "internationale Rentenzahlung".³⁾

In der die neue Konzeption der deutschen Entwicklungspolitik darstellenden Schrift Walter SCHEELS "Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik" aus dem Jahre 1965 wird auf die Vorstellungen der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der finanziellen Konditionen deutscher Entwicklungshilfe und über die Mittelaufbringung der hierfür erforderlichen Beträge nicht eingegangen.

Der Mangel an öffentlichen Stellungnahmen der Bundesregierung zu dieser Frage weist den Weg, Auskunft zu erfahren in der Analyse der Vergabepraxis. Wie unten dargestellt wird,

1) SCHEEL, W.; In: SPD Anfrage 1962; aaO; S. 2179

2) KfW, Geschäftsbericht 1961; Frankfurt/Main; S. 24

3) SCHEEL (Konturen); aaO; S. 219; Vgl. auch Staatssekretär Dr. Westrick, Vortrag vor der Deutschen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft; Essen (19. Okt. 1961); zitiert bei: FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 24

gehört die Bundesrepublik zu den Industriestaaten, deren Entwicklungshilfekredite mit die härtesten Bedingungen ausweisen - wenngleich sich die Durchschnittswerte für die letzten Jahre leicht gebessert haben. Dies geschah nicht zuletzt aufgrund der Resolution des DAC vom Juli 1965, die fordert, daß bis zum Jahre 1968 erreicht sein solle, daß mindestens 80% der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen jedes Mitgliedsstaates zu einem Durchschnittszinssatz von höchstens 3%, mit Laufzeiten von mindestens 25 Jahren, bei mindestens 7 Tilgungsfreijahren vergeben wird. Daß die Bundesregierung diese Zielsetzung noch nicht erreichte, liegt auch daran, daß sie an dem Grundsatz der "projektgerechten Zinsen" festhält¹⁾, dabei jedoch den Anteil von Krediten für Infrastrukturinvestitionen, denen projektgerecht ein niedriger Zinssatz entsprochen hätte, zugunsten von Krediten für produktive Investitionsvorhaben auf weniger als ein Drittel der Gesamtentwicklungshilfe zurückgehen ließ.²⁾

Als jüngste Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit wird im Bericht über die deutsche Entwicklungshilfe im Jahr 1965 ausgeführt:

"Die deutsche Regierung ist dabei, für die Praxis brauchbare Kriterien zu erarbeiten, nach denen künftig bei einer Kreditgewährung die für das Empfängerland zumutbaren Transferbedingungen und die dem Projektträger (Endkreditnehmer) zu gewährenden projektgerechten Bedingungen ermittelt werden. Soweit zweckmäßig und erforderlich, soll das Zweistufenverfahren (Konditionenspaltung) angewendet werden. Bei den Transferkonditionen für das durchschnittliche Entwicklungsland soll ein Durchschnittssatz in Anlehnung an die in der... DAC-Entschließung niedergelegten Grundsätze erreicht werden. Günstigere Bedingungen können Ländern eingeräumt werden, die sich unverschuldet in besonders schwieriger Wirtschafts- und Verschuldungslage befinden. Andererseits können Länder in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium und mit günstigerer Zahlungsbilanz Kredite zu Bedingungen gewährt werden, die der größeren Leistungsfähigkeit dieser Länder Rechnung tragen."³⁾

1) Vgl. BMZ Tätigkeitsbericht 1965; auszugsweise in Handbuch II-A-12-1-BR; 49. Liefg., Juli 1966; S. 6

2) Vgl. SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 38

3) Deutsche Entwicklungspolitik; aaO; S. 17

Über die Wege der Mittelaufbringung für solche Entwicklungsländer äußerte sich 1965 der Ministerialdirektor im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, SONNENHOL:

"Die Mittelaufbringung in den kommenden Jahren wird entscheidend von der Höhe der Bindungsermächtigungen für Entwicklungshilfe im Bundeshaushalt und der Ergiebigkeit des Kapitalmarktes bestimmt. In dem Maße, in dem höhere deutsche Beträge zur Entwicklungshilfe über den Kapitalmarkt finanziert werden können, müssen entsprechende Mittel im Haushalt für Zinssubventionen bereitgestellt werden."¹⁾

Solche Auffassungen aus dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit decken sich allerdings nicht mit den Vorstellungen des die Gestaltung der finanziellen Konditionen mitbestimmenden Bundesministeriums für die Finanzen, für das im Dezember 1965 Ministerialrat PENNING auf das von der Bundesregierung "nun einmal grundsätzlich beschlossene Verfahren" verwies, den Darlehenscharakter der Entwicklungshilfe zu wahren. Daß die deutsche Kapitalhilfe "bankmäßig angelegt" ist, bezeichnete PENNING, der Zinshilfen für "bedenklich" hält, noch im Dezember 1965 als eine "vernünftige und sinnvolle Regelung".²⁾

b) Die Haltung der Parteien

Die CDU/CSU hatte sich bereits 1961 für die Vergabe der Entwicklungshilfe nach dem Prinzip der projektgerechten Konditionen entschieden. Sie lehnte Vorzugsbedingungen für kommerzielle, im privatwirtschaftlichen Sinne rentable Vorhaben ab - so als ob privatwirtschaftliche Rentabilität, nicht aber die Zahlungsbilanzsituation der Entwicklungsländer deren Rückzahlungsfähigkeit bestimmte. Die CDU befürwortete aber, daß bei Krediten für nicht-kommerzielle Vorhaben Verzinsung und Tilgung "nach Möglichkeit dem Charakter des Projektes sowie der wirtschaftlichen und finanziellen Gesamtlage des Kreditnehmers angepaßt werden".³⁾ Ein gewisser Widerspruch im Standpunkt der CDU ist darin festzustellen, daß sie einer-

1) SONNENHOL (Sorgen); aa0; S. 867

2) PENNING (Finanzierung); aa0; S. 1584 und 1585

3) CDU/CSU; aa0; S. 49

seits dafür eintritt, daß Entwicklungshilfe unbedingt auf kommerzieller Basis vergeben werden sollte, andererseits aber auch konzidiert, daß sie zugleich niedrig verzinst werden könnte:

"Zur Frage Geschenke oder Darlehen ist festzustellen, daß öffentliche Kapitalhilfe grundsätzlich nur in Form von Darlehen gewährt werden sollte, d.h. also auf kommerzieller Basis mit Rückzahlungspflicht und - wenn auch niedriger - Verzinsung."¹⁾

Der CDU Experte für Entwicklungsfragen FRITZ hat sich detailliert gegen "weiche Bedingungen" ausgesprochen. Mit Hinblick auf die angebliche Erziehungs-Steuer- und Kontrollfunktion des marktgerechten Zinses sprechen für ihn auch angesichts der von ihm durchaus gesehenen katastrophalen Zahlungsbilanzsituation vieler Entwicklungsländer "sehr schwerwiegende Gründe für die Beibehaltung strenger Maßstäbe".²⁾ FRITZ' Mitarbeiter KOPP, mit dem Arbeitskreis Entwicklungshilfe der CDU assoziiert, erklärte:

"Aber auch soweit die Hilfe rein staatlich ist, ist es vielfach zweckmäßig, sie in Anlehnung an kommerzielle Übung der Wirtschaft zu gestalten, nicht nur weil darin ein gewisser heilsamer Zwang zu rationellem Wirtschaften liegen kann, sondern auch weil mit dem Geschenk nur einmal geholfen werden kann, mit einem Kredit aber die Möglichkeit geschaffen ist, das Geld später, wenn es vom Kreditnehmer nicht mehr benötigt wird und hier seine Aufgabe erfüllt hat, für eine andere Aufgabe einzusetzen. Dasselbe gilt für die mit dem Empfänger vereinbarten Zinsen."³⁾

Die SPD hingegen hat sich schon früh gegen eine rein bankgeschäftliche Ausrichtung der deutschen Entwicklungshilfe ausgesprochen und gefordert, daß "die wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht nur unter dem Gesichtspunkt von Gewinn und Rentabilität gesehen werden darf".⁴⁾ Bereits auf dem SPD-Parteitag 1960 in Bad Godesberg wurde dargelegt, daß die finanziellen Leistungen an die Entwicklungsländer, die die Bundes-

1) CDU (Entwicklungshilfe); aaO; S. 7

2) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 128

3) KOPP, Ferdinand; Begriffsbestimmung der Entwicklungshilfe; In: Das Parlament; aaO; S. 4

4) Beschluß der SPD zur Frage der Entwicklungshilfe; In: Harbuch II-A-32/2-BR; 4. Liefg., Mai 1961; S. 1

republik zu erbringen habe, "realistisch betrachtet meist verlorene Zuschüsse" sein werden.¹⁾ In einer Erklärung der SPD-Regierungsmannschaft aus dem Wahlkampf 1965 heißt es:

"Die im Rahmen unserer Kapitalhilfe vergebenen Kredite müssen zu Bedingungen erfolgen, die für die Entwicklungsländer tragbar sind... Später notwendig werdende Umschuldungen verärgern meist beide Partner."²⁾

Zur Frage der Mittelaufbringung forderte die SPD die Inanspruchnahme der Mittel des Kapitalmarktes bei gleichzeitiger Leistung öffentlicher Zinssubventionen:

"Des öfteren haben wir darauf hingewiesen, daß es eine reale Möglichkeit geben muß, den privaten Kapitalmarkt für Projekte in Entwicklungsländern anzusprechen, daß die Aufgabe der Bundesregierung darin bestehen müßte, die Kredite abzusichern, für die notwendige Sicherheit zu sorgen und daß darüberhinaus aus öffentlichen Mitteln für die entsprechende Zinsverbilligung Sorge zu tragen wäre, damit diese Kredite zu vernünftigen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden könnten."³⁾

Die Haltung der FDP in dieser Frage ergibt sich aus ihrem Bestreben, die deutsche Entwicklungspolitik in der Form weitgehend einer privatwirtschaftlichen Konzeption anzugleichen. MdB HELLIGE führte 1966 im Bundestag für die FDP-Fraktion aus:

"Hier soll nun einmal ganz deutlich ausgesprochen werden: Diese Kapitalhilfe ist nicht hinausgeworfenes Geld. Es handelt sich dabei zu etwa 95% um rückzahlbare Darlehen, die uns bisher, da die Entwicklungsländer recht zuverlässige Schuldner sind, ja auch immer zugegangen sind. Denn jeder, der da sündigen würde, würde sich im Hinblick auf weitere Hilfe schädigen."⁴⁾

c) Die Haltung der Verbände

Die deutsche Wirtschaft ist in der Frage der Gestaltung der finanziellen Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe uneinig. Die Wirtschaftsverbände geben zu bedenken, daß der "billige Export von öffentlichem Kapital in Entwicklungsländer den teuren, aber unentbehrlichen am Kapitalmarkt re-finanzierten privaten Kapitalexport nicht verdrängen darf."⁵⁾

1) Junge Generation und Macht; Dokumentation vom Kongreß der SPD 7. - 8. Oktober 1960 in Bad Godesberg; Hannover, 1960; S. 144; zitiert bei CHO; aa0; S. 119

2) Erklärung der SPD Regierungsmannschaft; In: Handbuch II-A-32-2-BR; 41. Liefg., Sept. 1965; S. 7

3) WISCHNEWSKI; In: SPD Anfrage 1962; aa0; S. 2174

4) HELLIGE; In: Beratung Haushaltsgesetz 1966; aa0; S. 7

5) DIHT (Stellungnahme); aa0; S. 22

Sie fragen, "inwieweit eine noch weitgehendere Aufweichung der Kreditkonditionen im Interesse des normalen Exportgeschäfts zu vertreten ist".¹⁾

Mit der Sorge, daß die Gewährung öffentlicher Kredite zu weichen Konditionen die Privatwirtschaft zwingen könnte, private Lieferkredite mit ähnlichen Konditionen ausstatten zu müssen, konkurriert die Sorge, daß, wenn die Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe nicht den Vorzugsbedingungen anderer Geberstaaten angeglichen werden, für die Konkurrenz das Instrument weicher Entwicklungshilfekredite zu einer Exportsubvention zu Ungunsten deutscher Ausfuhren werden kann. Folglich wird von der Wirtschaft auch gefordert, "daß zumindest für die Zinszahlung und die Tilgung von Krediten für nicht-kommerzielle Vorhaben eine Anpassung an die Methoden anderer Geberländer bzw. deren Bedingungen erfolgen müßte".²⁾

Da die Wirtschaft der Überzeugung ist, daß "der Zins grundsätzlich seine Lenkungsfunction nicht verlieren darf"³⁾, wird angeregt, daß, wo Vorzugsbedingungen gewährt werden, der Weg der Konditionenspaltung gewählt wird.⁴⁾

Die Gewährung von Vorzugsbedingungen möchte der DIHT im wirtschaftlichen Bereich auf Ausnahmen beschränkt sehen, hält sie jedoch im Bereich der **s o z i a l e n** Infrastruktur (Bildungs- und Ausbildungshilfe) für wünschenswert.

1961 noch wurde in der wirtschaftsfreundlichen "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" eine, den Schuldendienst der Entwicklungsländer berücksichtigende Gewährung von Vorzugsbedingungen als "geistige und technische Anleihe aus der kollektivistischen Welthälfte" bezeichnet.⁶⁾

1) DIHT (Bericht 1965); aa0; S. 47

2) AGE (Bemerkungen); aa0; S. 11

3) DIHT (Stellungnahme); aa0; S. 22

4) Ebenda

5) Ebenda; S. 25

6) Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 14. Jg., Heft (1. Oktober 1961); S. 953

Auch die deutsche Wirtschaft sieht im Kapitalmarkt eine Quelle für die Mittelaufbringung der Entwicklungshilfe.¹⁾ Es wird das Erfordernis einer Rückzahlungsverpflichtung unterstrichen.²⁾

d) Die Kritik

Für die Gewährung von Vorzugsbedingungen für Länder, deren Zahlungsbilanzsituation harte Konditionen nicht mehr erlauben, haben sich, wie im ersten Teil dieser Arbeit belegt, das DAC, die Welthandelskonferenz, das UN-Bureau of General Economic Research and Policies und die Weltbank ausgesprochen; ferner eine ganze Reihe von Theoretikern, deren Argumente im folgenden noch dargestellt werden.

3. Die Durchführung

Im Jahre 1962 wurden noch 46,0% der deutschen Entwicklungshilfekredite (USA 27%) mit Zinssätzen von mehr als 5% vergeben, 54% entfielen auf Zinssätze zwischen 3 und 5%, keine Kredite wurden zu geringeren Zinssätzen vergeben (USA 60% unter 3%). Im gleichen Jahr hatten nur 32% der deutschen Kredite Laufzeiten von 20 und mehr Jahren (USA 67%).³⁾

Die folgende Aufstellung gibt eine Übersicht über die Konditionen der in den letzten Jahren von der Bundesregierung jeweils neuvergebenen Kredite bilateraler Kapitalhilfe:⁴⁾

	Beträge in Mio DM	Zinssätze in vH	Laufzeiten in Jahren	Tilgungsfreie Zeit in Jahren
1961	564	3,8	18,3	6,2
1962	926	3,9	18,7	5,4
1963	1 847	4,1	19,2	5,2
1964	923	3,5	20,0	5,4
1965	995	3,7	20,2	5,3

1) DIHT (Stellungnahme); aa0; S. 20

2) Ebenda; S. 42

3) UN Secretariat; aa0; S. 7

4) Deutsche Entwicklungspolitik; aa0; S. 20

Die Verschlechterung der Durchschnittswerte für 1965 erklärt sich daraus, daß 1965 im Vergleich zum Vorjahr bei den öffentlichen bilateralen Kreditzusagen der Anteil der Zuschüsse und Kredite mit einem Zinssatz von 3% oder weniger von 78,3% auf 72,0% zurückgegangen ist (OECD-Durchschnitt 1965 78,1%), daß der Anteil der Zuschüsse und Kredite mit Laufzeiten von 25 Jahren oder mehr von 62,4 auf 47,5% fiel (OECD-Durchschnitt 1965 75,1%) und die gewichtete durchschnittliche tilgungsfreie Periode der Kreditzusagen sich von 4,5 Jahre auf 3,7 Jahre verschlechterte (OECD-Durchschnitt 5,4 Jahre). Der Anteil der Zuschüsse an den gesamten bilateralen Zusagen erreichte 1964 49,4%, 1965 nur noch 42,6% (OECD-Durchschnitt 1965 60,1%).¹⁾ Unter Einbeziehung der Umschuldungen aus früheren Krediten und der Entwicklungskredite, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau aus eigenen Mitteln, also aus bankgeschäftlichen Operationen vergibt, verschlechtern sich obige Zahlen auf Durchschnittswerte von, für den Zinssatz 4,25%, für die Laufzeiten auf 18 1/4 Jahren, für die tilgungsfreien Jahre auf 4 Jahre.²⁾ Dies sind die tatsächlichen Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe für das Jahr 1965.

Die Bundesregierung führt einerseits aus, daß 1966 der Abschluß von günstigen Kreditverträgen mit Indien und Pakistan eine Senkung der Durchschnittswerte bewirken werde³⁾, andererseits befürchtet der DAC, daß nach Einstellung der deutschen Wiedergutmachungszahlungen an Israel, die ja zur Entwicklungshilfe der Bundesrepublik gezählt werden, die durchschnittlichen Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe sich weiter verschlechtern werden.⁴⁾

Die für Entwicklungshilfeleistungen im Jahre 1966 bewilligten Mittel in Höhe von DM 1 919 Mio entstammen folgenden Quellen:

Ordentlicher Haushalt DM 1 008 Mio⁵⁾

1) OECD Jahresbericht 1959; aaO; S. 211

2) Deutsche Entwicklungspolitik; aaO; S. 20

3) Ebenda; S. 19

4) OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 143

5) Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966, Einzelplan 2
In: Bundesgesetzblatt, Teil II; 1966, Nr. 27 (25. Juni 1966):
S. 437 ff.; S. 452

Außerordentlicher Haushalt DM 436 Mio¹⁾
ERP-Sondervermögen DM 228 Mio²⁾
Eigenmittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau DM 200 Mio³⁾
Baransätze der Länder DM 47 Mio⁴⁾

Im Jahre 1966 ist also gemäß der Mittelaufbringung knapp die Hälfte der bereitgestellten Mittel zu bankgeschäftlichen Konditionen zu vergeben gewesen.

Im Jahre 1964 entstammten die bereitgestellten Entwicklungshilfemittel in Höhe von DM 1 141 Mio folgenden Quellen:

Ordentlicher Haushalt DM 362 Mio⁵⁾
Außerordentlicher Haushalt DM 350 Mio⁶⁾
ERP-Sondervermögen DM 200 Mio⁷⁾
Eigenmittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau DM 200 Mio⁸⁾
Länderhaushalte DM 29 Mio⁹⁾

1964 waren gemäß der Art der Mittelaufbringung nahezu zwei Drittel der bereitgestellten Beträge zu bankgeschäftlichen Konditionen zu vergeben.

-
- 1) Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966; aa0; S. 458
 - 2) Haushaltsplan für das ERP-Sondervermögen für das Rechnungsjahr 1966; In: Handbuch II-A-15-4-BR; 46. Liefg., März 1966; S. 1
 - 3) Haushaltsentwurf der KfW für das Rechnungsjahr 1966; In: Handbuch II-A-15-5-BR; 47. Liefg., April 1966; S. 1
 - 4) Deutsche Entwicklungspolitik; aa0; S. 24
 - 5) Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1964, Einzelplan 23; In: Bundesgesetzblatt Teil II; 1964, Nr. 19 (20. Mai 1964); S. 447 ff.; S. 495
 - 6) Ebenda; S. 500
 - 7) Bericht der Bundesregierung an die OECD über Leistungen für die Entwicklungshilfe im Jahre 1963; Handbuch II-A-12-3-BR; 29. Liefg., Juli 1964; S. 28
 - 8) Ebenda
 - 9) Ebenda

In obigen Zahlen sind Mittel für alle staatlichen Formen der Entwicklungshilfe enthalten; für die bilaterale Kapitalhilfe für 1966 waren im ordentlichen Haushaltsplan DM 604 Mio im außerordentlichen Haushalt DM 426 Mio und im ERP-Haushalt DM 95 Mio vorgesehen, die Eigenmittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau werden hauptsächlich für Exportfinanzierungskredite verwandt.

Die weiter oben angeführten Durchschnittswerte für die Zinssätze der deutschen Entwicklungshilfekredite müssen sich daraus ergeben, daß - neben bankgeschäftlichen Konditionen für den Anteil der zu harten Bedingungen aufgenommenen Entwicklungshilfemittel - Entwicklungshilfe aus dem Steueraufkommen zu Vorzugsbedingungen gewährt wurde. Das Verhältnis von "Kapitalmarktmitteln" und "Steuermitteln" sowie die Berücksichtigung des Grundsatzes der projektgerechten Zinsen und des Anteils der produktiven Projekte und der Infrastrukturvorhaben an der Gesamthilfe lassen dies durchaus plausibel erscheinen.

1966 waren Zinssubventionen nur im ordentlichen Bundeshaushalt in Höhe von nur DM 853 000 vorgesehen (Titel 23/643 "Beitrag der Bundesrepublik zu den Zinsvergünstigungen für Darlehen an Griechenland") und im ERP-Haushalt in Höhe von DM 38 572 000 (Titel 5/1 und 5/2 "Verzinsung und Tilgung der durch das ERP-Sondervermögen für Entwicklungshilfe aufgenommenen Kredite einschließlich Beschaffungskosten).

Einnahmen aus Tilgungszahlungen und Zinszahlungen haben bei der immer noch weitgehend bankgeschäftlichen Vergabe der deutschen Entwicklungshilfe bereits beträchtliche Höhe erreicht und sind ständig im Steigen begriffen - vor allem auch deshalb, weil in den Fällen vieler Kredite neuerdings die Zeit der Tilgungsfreijahre abläuft.

Die Statistik der OECD besagt:¹⁾

Die Bruttoauszahlungen der deutschen öffentlichen bilateralen Entwicklungshilfe beliefen sich 1965 auf DM 2 388,8 Mio

1) OECD Jahressbericht 1965; aaO; S. 41

(1963 DM 2 831,2 Mio). Tilgungszahlungen hatten den Wert von DM 660,0 Mio (1963 DM 235,6 Mio). Daraus ergeben sich die öffentlichen bilateralen Nettoleistungen in Höhe von DM 1 728,8 Mio (1963 DM 1 595,6 Mio), die die öffentlichen Statistiken als Leistungssummen ausweist. Die eigentliche Kapitalbereitstellung ergibt sich jedoch erst, wenn hiervon noch DM 219,2 Mio Rückflüsse aus Zinszahlungen abgezogen werden (1963 DM 80,0 Mio (geschätzt)). Der Nettotransfer an Entwicklungsländer betrug 1965 also DM 1 409,6 Mio (1963 DM 1 515,6 Mio).

Trotz der Erhöhung der Bruttogleistung um etwa DM 560 Mio (Vergleich 1963 und 1965) hat sich wegen des ständig wachsenden Schuldendienstes der Nettokapitaltransfer um etwa DM 100 Mio vermindert. 1963 war der Anteil des Schuldendienstes, der in die Bundesrepublik zurückfloß, an den deutschen Bruttoauszahlungen noch 18%, nur zwei Jahre später, 1965, betrug er bereits 32%. Auch hierin zeigt sich die überwiegend bankgeschäftliche Ausrichtung der Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe, wenngleich zu berücksichtigen ist, daß die zunehmende Gewährung von Vorzugsbedingungen in den letzten Jahren sich hier noch nicht stark auswirken kann.

Ständig steigende Bruttoauszahlungen sind erforderlich, um ein in etwa gleichhohes Niveau am Nettokapitaltransfer zu erzielen. Bereits ein Drittel der deutschen Bruttoauszahlungen findet indirekt für die Bezahlung des Schuldendienstes auf deutsche Entwicklungskredite Verwendung - jährlich knapp eine Milliarde DM. Bezeichnenderweise finden diese Zahlen in keine Veröffentlichung der Bundesregierung Eingang.

4. Ziel - Mittel - Kombinationen

a) Das Hauptziel

Die Bereitstellung von Krediten zu unterschiedlichen finanziellen Konditionen bewirkt Hilfeleistungen unterschiedlichen Ausmaßes. Natürlich ist die entwicklungspolitische Effizienz solcher Hilfe größer, die bei gleichen Bruttosummen zu Vorzugsbedingungen bereitgestellt wird, weil sie mehr Hilfe ist als andere "Hilfe".

Es wird dennoch behauptet, daß die graduelle Aufweichung der Konditionen der Entwicklungshilfekredite der entwicklungspolitischen Effizienz der bereitgestellten Hilfe nicht zuträglich sei. Diese Behauptung ist im folgenden zu überprüfen.

1. Den bankgeschäftlichen Zinsraten bei Entwicklungskrediten wird eine Erziehungsfunktion zugeschrieben. Die Notwendigkeit, Zinsen und Tilgungsbeträge zu zahlen, würde zu einem sparsamen Wirtschaften mit den Entwicklungshilfegeldern zwingen. FRITZ hat dieses Argument vorgetragen:

"Der Zwang, einen Ertrag zu erwirtschaften, ist auch hier das beste Mittel zur Sicherstellung des rationellen Einsatzes."¹⁾

Aus dieser Haltung ergäbe sich, daß Entwicklungshilfe möglichst marktkonform vergeben werden sollte, da andernfalls Verzerrungen auf den Kapitalmärkten der Entwicklungsländer zu befürchten seien. Offenbar wird hier übersehen, daß die Gewährung von Entwicklungshilfe zu dem auf den Kapitalmärkten der Industrieländer üblichen Bedingungen ebenfalls auf den Kapitalmärkten der Entwicklungsländer zu Störungen führt, denn dort sind die Zinssätze im allgemeinen wesentlich höher als in den Industrienationen (Theorem der fallenden Profitrate).

Wenn aber bereits die Gewährung von Krediten zu harten Bedingungen, nämlich zu Bedingungen des internationalen Kapitalmarktes, marktantagonistisches Eingreifen ist, läßt sich das folgende Argument von FRITZ auch gegen eine Gewährung zu solchen Bedingungen anführen, die FRITZ in Verkennung der Sachlage "marktgerecht" nennt.

"Hilfe, die zu günstigeren als marktmäßigen Bedingungen gegeben wird, verführt in der Regel allzuleicht zu Fehlinvestitionen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Einsatz der einzelnen Produktionsfaktoren. Geschenke und günstige Kredite bedingen eine Kapitalrechnung, die in der Regel den Arbeitsfaktor vernachlässigt und ihn so behandelt, als wäre er der knappste Produktionsfaktor."²⁾

1) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 127

2) Ebenda; S. 29

Diese Erziehungsfunktion des Zinses wird u.a. in einer Analogie damit begründet, daß im Nachkriegsdeutschland auch an Flüchtlinge Wiederaufbaukredite zu Kapitalmarktzinsen vergeben wurden - nicht weil man ihnen billiges Geld nicht gegönnt habe, sondern weil verhindert werden sollte, daß sie sich auf eine Kalkulation einstellten, mit der sie später niemals zurecht kämen.¹⁾

Während andere Theoretiker, die Vorzugsbedingungen fordern, durchaus für eine Beibehaltung der "internen Lenkungsfunktion des Zinses" plädieren²⁾ und deshalb eine Konditionenspaltung befürworten, tritt FRITZ, der sich doch um die Erhaltung der Lenkungsfunktion des Zinses bemüht, gegen eine Spaltung der Konditionen ein mit der Begründung, die "Differenz wandert in die Staatskasse und wird zu einem Haushaltszuschuß, eine Form der Hilfe, die sich bisher als am wenigsten wirksam erwiesen hat".³⁾ Stattdessen befürwortete FRITZ die "Mixing-Methode":

"Bei Verzinsung und Tilgung der Kredite soll grundsätzlich unterschieden werden, ob es sich um sogenannte kommerzielle oder nichtkommerzielle Vorhaben handelt. Bei Vorhaben, die privatwirtschaftlich rentabel sind, sollten die Verzinsung und die Tilgung so festgesetzt werden, daß sie marktmäßigen Bedingungen entsprechen."⁴⁾

Offenbar schwebt ihm für jeden einzelnen Typ von Entwicklungsprojekten ein angemessener, nach betriebswirtschaftlichem Kalkül errechneter "Erziehungszins" vor, der zugleich die angemessenen Konditionen der Entwicklungshilfevergabe bestimmt.

2. Dieser "projektgerechte Zins" errechnet sich aus der Rentabilität eines Entwicklungsvorhabens. Volkswirtschaftliche Produktivität, zu deren Steigerung alles Entwicklungshilfkapital eingesetzt werden sollte, deckt sich jedoch nicht immer mit betriebswirtschaftlicher Rentabilität, die nach

1) Vgl. BURMEISTER; aaO; S. 56

2) Vgl. ZIMMERMANN; aaO; S. 66

3) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 130

4) Ebenda; S. 126

obigem Gesichtspunkt bereits die Gewährung von Entwicklungshilfekrediten rechtfertigen würde: Einschränkung des Wettbewerbs und Zollmauern lassen nicht-förderungswürdige Projekte rentabel erscheinen, obwohl in Wirklichkeit nicht die Rentabilität errechnet, sondern nur eine Kostendeckungsrechnung durchgeführt werden konnte. Volkswirtschaftliche Produktivität mag gegeben sein wo ein Ertrag erst in einer späteren, kaum abschätzbaren Phase eintreten wird.

Deshalb wäre es möglich, daß zu projektgerechten hohen Zinssätzen Entwicklungsvorhaben finanziert werden, deren Kapitalversorgung eine ineffiziente Allokation von knappen Mitteln darstellt.

Nicht die Rentabilität einzelner Projekte sollte die Konditionen von Entwicklungshilfekrediten bestimmen, sondern die gesamtwirtschaftliche Lage eines Landes. ZIMMERMANN bringt ein Beispiel, das die Unhaltbarkeit der Konzeption der projektgerechten Zinssätze aufzeigt:

"Südtalien dürfte nach den meisten Kriterien als Entwicklungsgebiet gelten, Ruanda-Burundi ebenfalls. Nach dem Kriterium des einzelnen Objektes würde man eine Schule in Südtalien über "grants" zu finanzieren haben, einen Staudamm in Ruanda-Burundi über Kredite."1)

(Staudämme zur Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge zählen zu produktiven Vorhaben)

Da die Bundesrepublik aufgrund des Druckes anderer Geberstaaten und im Zuge internationaler Abstimmung der Vergabe Grundsätze der Entwicklungspolitik gezwungen ist, ihre durchschnittlichen Zinssätze und übrigen finanziellen Konditionen "aufzuweichen", müßte bei konsequenter Anwendung des Grundsatzes, Entwicklungshilfe zu projektgerechten Zinsen zu vergeben, um niedrigere Durchschnittswerte zu erreichen, ein immer größer werdender Anteil der deutschen Entwicklungshilfe für Infrastrukturvorhaben vergeben werden.

Die deutsche Wirtschaft hat bereits eine bei konsequenter Anwendung der Vergabe zu projektgerechten Zinsen und gleich

1) ZIMMERMANN; aaO; S. 63

zeitiger Senkung der Zinssätze unumgängliche Beschränkung der Entwicklungshilfe auf Infrastrukturvorhaben befürchtet und sich deutlich dagegen ausgesprochen.¹⁾

Andererseits will sich die Bundesregierung künftig bemühen, mehr produktive Vorhaben in den Entwicklungsländern zu fördern.²⁾ Das aber würde bei konsequenter Handhabung des Grundsatzes, projektgerechte Zinsen zu vereinbaren, zur Annäherung an bankgeschäftliche Konditionen führen; gerade in Ländern mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten ist eine verstärkte Förderung kommerzieller, produktiver Vorhaben nötig, um dort die Devisenerträge durch die Schaffung rentabler Exportmöglichkeiten zu steigern.

3. Das Beharren auf marktkonformen Bedingungen oder auf projektgerechten Konditionen soll die Entwicklungsländer zu marktwirtschaftlichem Handeln zwingen. Die Begründung hierfür ist, daß so allein die beste Allokation der Entwicklungshilfe gewährleistet würde. Wieder wird auch in diesem Fall zu einem Vergabegrundsatz gegriffen, der die Verwendungsfreiheit der gewährten Hilfe beschränkt und der Hilfsform des privatwirtschaftlichen Kapitalexports entlehnt ist, obwohl auch dieser Vergabegrundsatz wie auch vorher analysierte andere die entwicklungspolitische Effizienz der Entwicklungshilfe beeinträchtigt.

"Der zu zahlende Zins allein kann eine korrupte Regierung nicht davon abhalten, das Geld falsch, d.h. entwicklungsunwirksam anzulegen. Die Weltbank hat daher von Anfang an ihre Darlehen nicht nur aufgrund von einfachen Gesuchen gegeben, wenn nur der Nachfragende kreditwürdig war - das hätte bei voller Wirksamkeit des Zinslenkungsmechanismus der Fall sein müssen - sondern hat genaueste Prüfung der Projekte vorausgehen lassen, hat die Durchführung überwacht und das Geld nur so, wie es benötigt wurde, angewiesen. Damit waren aber für die Bestimmung der Prioritäten wie für die Durchführung der Vorhaben die technischen Standards der Weltbank entscheidend, nicht der Zinsmechanismus. Warum sollten diese Standards nicht auch für die Vergabe von verlorenen Zuschüssen eingesetzt werden, so daß bei geringerer Schuldendienstfähigkeit des

1) AGE (Bemerkungen); aa0; S. 7

2) SCHEEL (Neue Wege); aa0; S. 38

Entwicklungslandes auf Zins und Amortisation als "Lenkungsinstrument" verzichtet werden kann?"¹⁾

Diese Darstellung ZIMMERMANNs zeigt, daß Projektbindung ebenso eine Lenkungs- und Kontrollfunktion erfüllt wie das Beharren auf marktkonformen Bedingungen. Projektbindung, obwohl auch der entwicklungspolitischen Effizienz abträglich, wäre angesichts der Tatsache, daß vielen Entwicklungsländern nur noch durch Bereitstellung von Krediten zu Vorzugsbedingungen geholfen werden kann, gewiß ein geringeres Übel. Wo gute Entwicklungspläne vorhanden sind, wäre weder die eine noch die andere Beeinträchtigung der entwicklungspolitischen Effizienz erforderlich. Für die Finanzierung ausgewogener Entwicklungspläne wäre die effizienteste Vergabeform die Bereitstellung von ungebundenen Krediten nach der "Splitting-Methode", d.h. zu äußeren Konditionen, die sich an der Zahlungsbilanz der Entwicklungsländer orientieren. Dann bliebe die interne Lenkungsfunktion des Zinses erhalten und keine Vielzahl von sogenannten "projektgerechten Zinsen" würde den Kapitalmarkt der Entwicklungsländer verzerren. Die Gegenwertmittel, die sich aus den Differenzen der Zinssätze ergeben, würden zur Finanzierung der Entwicklungspläne revolvierenden Einsatz finden können. Die Möglichkeit, die Verwendung der Mittel zu überprüfen, müßte sich aus der Übersichtlichkeit und Kontrollierbarkeit der Entwicklungspläne ergeben. Wo solche Entwicklungspläne nicht vorhanden sind, kann Korruption auch nicht durch Beharren auf marktkonformen Konditionen oder durch Vergabe zu projektgerechten Zinsen verhindert werden. Vielmehr verschleiert der unberechtigte Anspruch, daß eine solche Vergabep Praxis eine Erziehungs-, Steuer- und Kontrollfunktion gewährleiste, die Notwendigkeit der Aufstellung guter Entwicklungspläne, die die Möglichkeit erschließen würden, Budgetfinanzierung zu an Zahlungsbilanzen orientierten Vorzugsbedingungen sinnvoll zu vergeben.

1) ZIMMERMANN; aaO; S. 65

4. Daß eine Steigerung der entwicklungspolititischen Effizienz bei Vergabe von Vorzugsbedingungen erreicht wird, wird mit Berufung auf das "Greshamsche Gesetz" abgestritten. Ähnlich wie teures Geld durch billigeres Geld verdrängt wird, ersetze beim Kapitalexport an Entwicklungsländer öffentliche Kapitalhilfe zu Vorzugsbedingungen den Export bankgeschäftlichen Privatkapitals. BURMEISTER, DOHRN, GUTH, HANKEL und SEEMANN bedienen sich dieses Argumentes.¹⁾

SEEMANN führt aus:

"Da in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik der Privatinitiative und dem privaten Kapitalexport, insbesondere in Form von Direktinvestitionen... das Primat zukommt, öffentliche Mittel dagegen nur dort eingesetzt werden sollen, wo die private Initiative nicht ausreicht, kann dem Gedanken der Subsidiarität der öffentlichen Mittel nicht durch eine entsprechende Gestaltung der Kapitalhilfe die Grundlage entzogen werden. Dies aber würde der Fall sein, wenn man für kommerzielle Projekte öffentliche Kredite zu anderen und günstigeren als kommerziellen Bedingungen gewähren wollte. Ein Entwicklungsland würde wirtschaftlich falsch handeln, wenn es Zinsen und Profite dem privaten ausländischen Kapital dort vergüten wollte, wo es Kapital umsonst oder zu besonders günstigen Bedingungen erhalten kann."²⁾

Nach HANKEL zieht sich bei der Gewährung staatlicher Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen der private Kapitalexport aus den Geberländern mehr und mehr aus dem "Entwicklungsgeschäft" zurück, so daß die öffentliche Entwicklungshilfe gar nicht zusätzlich ist, sondern nur anstelle anderer bisheriger Finanzierungsformen tritt:³⁾

Das Geldvolumen in einer Wirtschaft, dessen Zusammensetzung das Greshamsche Gesetz beschreibt, ist bei gegebenen Preisen determiniert und auch jeweils vorhanden. Im Gegensatz hierzu ist der Kapitalbedarf der

1) Vgl. BURMEISTER, aaO; S. 16 und
DOHRN; aaO; S. 662 und
GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 615
HANKEL; aaO; S. 258

2) SEEMANN, Klaus; Brauchen die Entwicklungsländer Geschenke oder verbilligte Kredite?; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 15.Jg., Heft 12 (15. Juni 1962); S. 555 ff.; S. 556

3) Vgl. HANKEL; aaO; S. 258

Entwicklungsländer größer als das private Kapitalangebot. Sofern öffentliche Entwicklungshilfe bereitgestellt wird, wo der private Kapitalexport die Aufgaben der Entwicklungsförderung nicht erfüllen kann, ist diese Kreditbereitstellung zusätzlich. Wenn bei der Kapitalbereitstellung zu Vorzugsbedingungen darauf geachtet wird, daß die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke der Entwicklungsländer nicht über Bedarf gedeckt wird, d.h. wenn öffentliches Kapital nur in dem Ausmaß bereitgestellt wird wie sich eine tatsächliche Lücke aufgrund mangelnden Engagements des Privatkapitals aufzeigt, wenn also die Entwicklungsländer gezwungen bleiben, zur Erfüllung ihrer entwicklungspolitischen Zielsetzungen auf das sich unter gegebenen Zahlungsbilanzsituationen anbietende Privatkapital weiterhin zurückzugreifen, dann wird Kapital zu Vorzugsbedingungen das Privatkapital nicht behindern, sondern eher die Voraussetzungen dafür schaffen, daß dort, wo ungünstige Zahlungsbilanzsituationen den privaten Kapitalexport beschränkten, sich neue privatwirtschaftliche Investitionschancen auftun.

5. Es wird auch argumentiert, daß die Praxis, die Kreditkonditionen der Entwicklungshilfe am Zustand der Zahlungsbilanz der Empfängerländer zu bestimmen, diese zu unrationellem Wirtschaften verführen kann. Der Finanzminister Nigerias soll spöttisch gesagt haben, er müsse offenbar auch zu leichtsinniger Defizitfinanzierung des Haushalts übergehen, um endlich, wie seine Nachbarn, billiger Kredite "würdig" befunden zu werden.¹⁾ Wenn die Gewährung von Vorzugsbedingungen nach dem Zustand der Zahlungsbilanz, nicht nach Art der Projekte bestimmt wird, sei zu befürchten, daß es bald nur noch Länder mit schlechten Zahlungsbilanzen gäbe.²⁾ FRITZ führt aus, daß so die Länder bestraft würden, die eine ausgewogene Zahlungsbilanz anstreben, weil sie härtere Bedingungen für ihre Kredite hinnehmen müßten als verantwortungslos handelnde Länder.³⁾

1) zitiert bei GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 616

2) STUCKEN, Rudolf; Kriterium der Projektauswahl; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 39; Berlin 1965; S. 571 ff.; S. 581

3) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 129

Mit GUTH wäre in Antwort hierauf zu unterscheiden zwischen "verschuldeten", "unverschuldeten" und "entwicklungsbedingten" schlechten Zahlungsbilanzen.¹⁾ Um solche Feststellungen für den Einzelfall treffen zu können, bedarf es umfassender, guter Entwicklungspläne. Wiederum sehen wir, daß diese eine Voraussetzung für den sinnvollen Einsatz von "weichen" Entwicklungshilfekrediten sind.

FRITZ, der die entwicklungspolitischen Vorstellungen der CDU entscheidend beeinflußt hat, meint:

"Die Gestaltung der Kreditbedingungen kann und soll den Entwicklungsländern die Verantwortung für ihre Zahlungsbilanzen nicht abnehmen oder erleichtern."²⁾

Das Beharren auf einem heilsamen Zwang, der von der Notwendigkeit ausgeht, Zinsen und Tilgungsbeträge auch devisenmäßig zu erwirtschaften³⁾, wird die Effizienz der Entwicklungshilfe nicht steigern, jedoch würde die Vergabe von Entwicklungshilfe nach Maßgabe der Notwendigkeiten von Entwicklungsplänen eine sinnvolle Steuerung des Flusses der Entwicklungshilfegelder ermöglichen. Die Tatsache, daß das Verfolgen von Entwicklungsplänen ermöglicht, zwischen verschuldeten und entwicklungsbedingten Zahlungsbilanzverschlechterungen zu unterscheiden, wird die erforderliche erzieherische Wirkung besser ausüben. Gegen das Beharren auf dem "heilsamen Zwang" ist auch anzuführen, daß wegen des Motivs, den heimischen Export zu fördern, in der Praxis eine solche starre Haltung ohnehin nicht eingenommen wird. Dies zeigt sich in der Bereitschaft der Geberstaaten, durch Umschuldungsaktionen auch die Zahlungsbilanzen solcher Länder zu sanieren, die eindeutig ihre Zahlungsbilanzschwierigkeiten selbst verschuldet haben.

6. Fernerhin wird behauptet, die Vergabe von Entwicklungshilfe zu marktkonformen Bedingungen steigere die entwicklungspolitische Effizienz des bereitgestellten Kapitals,

1) GUTH (Finanzielle Probleme); aaO; S. 616

2) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 129

3) Ebenda

weil, wenn die Geberländer auf Rückzahlung ihrer Kredite bedacht sind, sie ein Interesse daran haben, durch "schützende, beratende Hilfe" die finanzierten Projekte lebensfähig zu erhalten. Nach WESTRICK wirkt dieses Interesse der Geberländer wie ein Steuerinstrument, das sicherstellt, daß Entwicklungshilfekredite nur für rentable und damit gesamtwirtschaftlich erforderliche Projekte vergeben werden und daß diese Rentabilität erhalten bleibt.¹⁾ Diese Sorge um eine sinnvolle Verwendung der Entwicklungshilfe sollte den Geberstaaten ohnehin unterstellt werden können - schon aus Eigeninteresse, um die erforderlichen Beträge gering zu halten.

7. Als weiteres Argument in Verteidigung der Praxis, Entwicklungshilfe zu bankgeschäftlichen Konditionen zu vergeben, wird von SEEMANN angeführt, daß die Gewährung von Vorzugsbedingungen davon ablenkt, daß die Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer in erster Linie durch handelspolitische Maßnahmen gelöst werden müßten:

"Man sollte sich davor hüten, die Kapitalhilfe so zu gestalten, als ob das wirksamste Instrument der Entwicklungspolitik, die Handelspolitik, nicht vorhanden wäre."²⁾

In dieser Argumentation wird übersehen, daß gerade die mangelnde Bereitschaft der Industrienationen, mittels handelspolitischer Maßnahmen die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke der Entwicklungsländer zu füllen, Entwicklungshilfe erforderlich macht. Angesichts der katastrophalen Zahlungsbilanzsituation vieler Entwicklungsländer besteht ein Sachzwang, diese Hilfe zu Vorzugsbedingungen zu gewähren. SEEMANNs Argument weist auf die Überflüssigkeit von Entwicklungshilfe hin für den Fall, daß handelspolitische Maßnahmen eine Erfüllung der Aufgaben der Entwicklungspolitik gewährleisten. Somit gilt dieser Einwand natürlich auch für den Sonderfall der Gewährung von Hilfe zu Vorzugsbedingungen. Wenn die notwendigen handelspolitischen Maßnahmen nicht ergriffen werden, bleibt in den Fällen, in denen die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer zur Erreichung eines Wirtschaftswachstums-

1) WESTRICK; aaO;

2) SEEMANN; aaO; S. 559

zieles keine andere Lösung erlauben, die Gewährung von Vorzugsbedingungen unabdingbar, obwohl dieser Weg nur die zweitbeste Lösung zur Beseitigung der Zahlungsbilanzprobleme vieler Entwicklungsländer ist.

b) Außenpolitische Aspekte

Die Vergabe von Entwicklungshilfe zu marktwirtschaftlichen Konditionen gewährleistet die Einheitlichkeit aller Entwicklungshilfe-Kreditvergabe. Hierdurch werden außenpolitische Wertungen, die sich bei der Gewährung von Vorzugsbedingungen nach Maßgabe der Bedürftigkeit einzelner Entwicklungsländer ergeben, vermieden. Eine einheitliche Gewährung von Vorzugsbedingungen, auch an Länder für deren weitere Wirtschaftsentwicklung es keiner weichen Kredite mehr bedarf, wäre ebensowenig angebracht, wie das Beharren auf den Methoden bankgeschäftlichen Kapitalexports. Vor dem Deutschen Bundestag hat CDU-MdB GEWANDT gefordert, daß in dieser Frage keine "Berufungsfälle" geschaffen werden dürften:

"Ich glaube, wir müssen Kapitalhilfeverträge mit allen Ländern nach gleichen Gesichtspunkten ausstatten, und wir müssen zu einheitlichen Bedingungen kommen. Sonst begeben wir uns in die Gefahr erhöhter politischer Komplikationen."1)

Wenn zur Vermeidung von solchen außenpolitischen Komplikationen Entwicklungshilfe nur nach einheitlichen, marktgerechten Konditionen vergeben werden würde, begäbe sich ein Geberland vieler Möglichkeiten, Entwicklungshilfe als Mittel der Außenpolitik einzusetzen. PAULS hat darauf hingewiesen, daß kaufmännische Überlegungen einer politischen Wirksamkeit der Entwicklungshilfe entgegenstehen:

"Die Entwicklungshilfe kann außenpolitisch nur wirken, wenn sie wirtschaftlich attraktiv ist. Unter diesem Gesichtspunkt müssen Umfang der Hilfe und ihre Bedingungen beurteilt werden."2)

Im Bestreben, Entwicklungshilfe für die außenpolitischen Ziele zu nutzen, fordert PAULS - diplomatisch, wie es sich

1) GEWANDT; In: Beratung Haushaltsgesetz 1966; aaO; S. 5

2) PAULS; aaO; S. 244

für einen Diplomaten geziemt - daß, wenn nicht das Prinzip, so doch wenigstens die Kalkulation der projektgerechten Konditionen erneut durchdacht werden sollten, da in vielen Fällen die Konditionen zu ungünstig waren, als daß die deutsche Entwicklungshilfe als "reine Hilfe" hätte erscheinen können:

"Wir könnten in die Gefahr geraten, uns durch strenge Konditionen um den goodwill aus der Anleihevergabe zu bringen. Es wäre schade, wenn uns einmal das eine oder andere Entwicklungsland vorwürfe, wir hätten durch eine übersetzte Anleihepolitik zu seiner übermäßigen Verschuldung beigetragen."¹⁾

Wie berechtigt diese Befürchtung war, hatte sich schon Monate vorher erwiesen, als Staatspräsident NASSER über die deutschen Zinssätze für Entwicklungskredite sagte, sie "saugten den Ägyptern das Blut aus".²⁾

Es kann nicht im Interesse der Außenpolitik der Bundesregierung liegen, wenn wegen des deutschen Beharrens auf der Praxis, Entwicklungshilfe zu harten Konditionen zu vergeben, die Bundesregierung immer wieder im Kreuzfeuer der Kritik einzelner Entwicklungsländer und auch der anderer Geberstaaten und der internationalen Entwicklungsorganisationen steht.

Bei den Geberstaaten beeinträchtigt das Ausstehen von hohem Guthaben gegenüber Entwicklungsländer als Folge der bankgeschäftlichen Vergabe von Entwicklungshilfe deren Möglichkeiten, außenpolitische Sanktionen gegenüber Entwicklungsländern zu unternehmen. Im Falle der versuchten außenpolitischen "Erpressung", mittels des Werkzeugs Entwicklungshilfe kann effektiv von den Empfängerländern die Schuldenerückzahlung eingestellt werden. Eine spätere Normalisierung der Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerland ist dann unwahrscheinlicher, wenn zu den hierzu erforderlichen Schritten die Anerkennung eines hohen Schuldenberges gehört.

Andererseits ergibt sich bei bankgeschäftlicher Vergabe der Entwicklungshilfe aufgrund ständig notwendig werdender

1) PAULS; aaO; S. 246

2) FAZ Nr. 52 (3. März 1965), vgl. S. 86

Prolongationsverhandlungen bei Umschuldungsaktionen die Möglichkeit, nicht nur im Sinne entwicklungspolitischer Effizienz auf die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer einzuwirken, sondern auch im Sinne außenpolitischer Anliegen auf andere Bereiche der Politik der Entwicklungsländer.¹⁾ Gewiß aber wird diese Politik keine Freunde schaffen und somit den außenpolitischen Anliegen auf lange Sicht auch nicht dienen.

Auf eine Vielzahl weiterer Aspekte, die die entgeltliche Vergabe von Entwicklungshilfe nicht zu einem wirksamen Mittel der Entwicklungspolitik werden lassen, wurde bereits bei der Erörterung der außenpolitischen Wirksamkeit solcher Entwicklungshilfe eingegangen, die nach den Grundsätzen der Theorie des privaten Kapitalexports und der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe vergeben wird. Allein die Tatsache, daß nur Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen "echte Entwicklungshilfe" im Sinne eines - bei Wegfallen für die Entwicklungsländer "schmerzlichen" - Opfers ist, entscheidet die Frage, unter welchen finanziellen Konditionen Entwicklungshilfe zur Durchsetzung außenpolitischer Zielsetzungen wirkungsvoll eingesetzt werden kann.

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Eine "Aufweichung" der Kreditkonditionen verzerrt das normale Exportgeschäft. Aus Sicht der Entwicklungsländer wäre die Aufnahme weicher, öffentlicher Kredite günstiger als ein Zufluß ausländischer privater Direktinvestitionen. Zu den privatwirtschaftlichen Interessen, die für ein Beharren auf bankgeschäftlichen Konditionen sprechen zählt, daß die Gewährung weicher Kredite die Wirtschaft zwingen kann, die Konditionen für ihre Lieferkredite zu verbessern. In diesem Fall könnten der Wirtschaft eventuell die Refinanzierungsmöglichkeiten auf dem Geldmarkt verloren gehen.

In der deutschen Wirtschaft wird gegen die Vergabe weicher Kredite durch andere Geberstaaten opponiert. In der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen heißt es:

1) Vgl. ZIMMERMANN; aaO; S. 104

"Soweit 'weiche' Warenkredite von den USA bilateral gewährt werden, kann das nur als eine getarnte Ausfuhrstützung bezeichnet werden."¹⁾

Dieser Auffassung schließt sich auch HANKEL an:

"So ist es nicht von der Hand zu weisen, daß ein Großteil der von den Vereinigten Staaten gewährten weichen Konditionen nichts weiter darstellt, als den Versuch, den Preisnachteil ihrer liefergebundenen Fremdkapitalhilfe durch billige Finanzierungskosten wieder auszugleichen."²⁾

Da aber die deutsche Wirtschaft erkennen muß, daß der Trend eindeutig zu einer internationalen Aufweichung der Konditionen für Entwicklungshilfekredite führt, muß gezwungenermaßen die deutsche Wirtschaft, ähnlich wie im Falle des Grundsatzes Lieferbindung darauf drängen, daß auch die Bundesrepublik Kredite zu weichen Konditionen vergibt, damit die wettbewerbsverzerrenden Aspekte der Gewährung weicher Konditionen durch andere Geberstaaten kompensiert werden.³⁾ Dabei scheint die Wirtschaft jedoch zu befürchten, daß eine konsequente Durchführung des Konzeptes der projektgerechten Zinsen zu einer Beschränkung der deutschen Entwicklungshilfeprojekte auf Infrastrukturvorhaben führen könnte.⁴⁾ Sie befürwortet stattdessen bei Gewährung von Vorzugsbedingungen die Methode der Konditionenspaltung.⁵⁾ Im privatwirtschaftlichen Interesse liegt auch, daß die Gewährung von Vorzugsbedingungen ermöglicht, daß öffentliche Entwicklungshilfe zu niedrigen Zinssätzen die ungünstigen Auswirkungen privater bankgeschäftlicher Kapitalbewegungen auf die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer kompensiert. Die "Mischfinanzierung" erlaubt es, ihre bisherigen Geschäftspraktiken beizubehalten. Nach HEINEMANN subventioniert die öffentliche Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen die zur Erhaltung des Außenhandels erforderliche Zinsverringerung. Steuergelder werden so für die

1) LANZ, Karl; Neue Aspekte der Entwicklungshilfe; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 16. Jg., Heft 1 (1. Juni 1963); S. 484

2) HANKEL; aaO; S. 268

3) AGE (Bemerkungen); aaO; S. 7

4) Ebenda

5) DIHT (Stellungnahme); aaO; S. 22

Aufrechterhaltung der Gewinnmöglichkeiten der Exporteure eingesetzt.¹⁾

Es wurde bereits dargestellt, daß die Gewährung von Vorzugsbedingungen den Zwang vermindert, den Zahlungsbilanznöten der Entwicklungsländer durch handelspolitische Maßnahmen zu begegnen, die nicht im Interesse der deutschen Wirtschaft liegen. Da die Gewährung von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen die einzige Form der Kreditbereitstellung darstellt, die weiterhin den privaten Außenhandel in den etablierten Formen ermöglicht, die weiterhin einen zusätzlichen Anteil von Entwicklungshilfenaufträgen für deutsche Firmen erbringt, die eine Verschlechterung der Wettbewerbssituation, bedingt durch die Vergabe weicher Kredite durch andere Geberstaaten, neutralisiert und darüberhinaus verhindert, daß die heimischen Märkte konkurrierenden Produkten und Erzeugnissen aus Entwicklungsländern geöffnet zu werden brauchen, wird die deutsche Industrie die Gewährung von Vorzugsbedingungen begrüßen müssen, obwohl es auch privatwirtschaftliche Interessen gibt, die durch diese Vergabep Praxis bedroht sind.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Solange in der Innenpolitik nicht mit Konsensus für die Bereitstellung echter Opfer für die Aufgaben der Entwicklungspolitik gerechnet werden kann, wird innenpolitische Notwendigkeit, die Kosten der Entwicklungspolitik gering zu halten, gegen die Gewährung von Vorzugsbedingungen sprechen, da die billigste Hilfe die beliebteste ist. Sofern aber der Sachzwang besteht, echte Opfer, d.h. verlorene Zuschüsse oder grant-Anteile durch Einräumung von Vorzugsbedingungen bereitzustellen, ist die Vergabe geringer Summen zu sehr günstigen Bedingungen der Bereitstellungen großer Kreditsummen zu solchen Bedingungen, die nur ein Weniges unter den marktgerechten Konditionen liegen, wegen der innenpolitischen Probleme, die bei der Mittelaufbringung entstehen, vorzuziehen:

1) Vgl. HEINEMANN; aaO; S. 327

Alle Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen muß über den Bundeshaushalt aufgebracht werden. Die Alternative, die Mittel auch auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen, kann nicht befolgt werden, da der Weg der dazugehörigen Bereitstellung von Zinssubventionen von der Bundesregierung nicht in wesentlichem Umfang beschritten wird. Entwicklungshilfesätze im Haushalt sind aber für Streichungen im Rahmen von Sparmaßnahmen besonders anfällig.

Wenn auch Entwicklungshilfe zu bankgeschäftlichen Konditionen den Entwicklungsländern Vorteile bringt und somit "Hilfe" ist davon wurde ja stets ausgegangen, wenngleich dargelegt wurde, daß solche Hilfe keine Opfer bedeutet, also nicht unbedingt als Hilfe verstanden zu werden braucht - dann können Streichungen solcher Summen den Entwicklungsländern mehr Nachteile bringen als das minimale Herabsetzen der Konditionen, das eine Finanzierung über den Bundeshaushalt notwendig machte, Vorteile gebracht hätte.

Kapitalrückzahlungen der Entwicklungsländer für Tilgungen und Zinsen sind durch Zahlungsverpflichtungen vorgegeben. Bei erforderlichen Sparmaßnahmen werden Bruttoleistungen stärker gekürzt als Nettoleistungen.¹⁾ Die stärkeren Kürzungen vermindern bei konstantem Kapitalrückfluß die tatsächlichen Nettoleistungen in größerem Ausmaß als weniger umfangreiche Kürzungen bei geringeren Nettoleistungen bewirkt hätten.

Es wäre somit am günstigsten, wenn den Entwicklungsländern jeweilig nur der Grant-Anteil der Kredite geschenkt würde, der durch Gewährung von Vorzugsbedingungen zu schenken beabsichtigt war. Für die innenpolitische Optik würde dieses Verfahren die Höhe der für Entwicklungshilfe bereitgestellten Beträge wesentlich verringern - insbesondere im Falle der Bundesrepublik, die noch immer auf relativ harten Konditionen besteht. Im allgemeinen Verständnis wird vielfach übersehen, daß tatsächlich rückzahlbare Darlehen zu im

1) Vgl. OECD Jahresbericht 1965; aaO; S. 77 und 78

Durchschnitt nahezu marktgerechten Konditionen den überwiegenden Teil der deutschen Entwicklungshilfe ausmachen. Gemeinhin wird Entwicklungshilfe als aus Steuergeldern stammende, "verlorene Hilfe" betrachtet. Eine Bereitstellung von weniger Mitteln als Geschenke oder als Kredite zu Vorzugsbedingungen müßten den, diese Zusammenhänge nicht überschauenden Wählern genehmer sein, als die Bereitstellung hoher Summen überwiegend bankgeschäftlicher Entwicklungshilfe. WISCHNEWSKI hat auf diesen innenpolitischen Aspekt hingewiesen:

"Nun, es ist doch selbstverständlich, daß diese Zahl 18 Milliarden (Gesamthilfe inklusive privater Leistungen-G.M.) die Menschen im Bayerischen Wald und in der Eifel schockieren muß, die wissen, daß eine Vielzahl von Aufgaben, auch in ihren Gebieten noch nicht gelöst worden sind."¹⁾

WISCHNEWSKI forderte Öffentlichkeitsarbeit, die darüber aufklärt, daß dieses Geld nicht verloren sei. Innenpolitisch wirksamer als der Appell, verstandesmäßig die nahezu bankgeschäftliche Abwicklung der deutschen Entwicklungshilfe zu erkennen, wäre wahrscheinlich der Weg, lediglich die bei den heutigen Bedingungen deutscher Entwicklungshilfe noch relativ geringen Summen echt verlorener Zinssubventionen in den öffentlichen Haushalt aufzunehmen und ansonsten die Mittel stillschweigend bankgeschäftlich auf dem Kapitalmarkt aufzubringen. Aber auch hier können Probleme auftreten, wenn nämlich die Mittelaufbringung auf dem Kapitalmarkt nur mit großem Aufwand oder mit nicht erwünschten restriktiven Folgen möglich ist. Für die Erhaltung des ohnehin geringen Konsensus für die deutsche Entwicklungspolitik dürfte es angebrachter sein, nur die Summe der jährlichen Kosten für die Aufbringung des Grant-Anteils weicher Kredite in den Bundeshaushalt aufzunehmen. Diese werden zunächst gering sein, da in den laufenden Haushalten der Grant-Anteil weicher Kredite ja nicht in der sich über die Laufzeit der Kredite errechnenden, auf den heutigen Tag rediskontierten Höhe aufgeführt zu werden braucht. Nur die Summe der zur Erbringung dieses Grant-Anteils erforderlichen jährlichen Zinssubventionen wird in den Ordentlichen Haushalt Eingang finden müssen.

Vorausgesetzt, daß in der Bevölkerung die Notwendigkeit gesehen wird, daß Entwicklungshilfe auch echte Opfer bedeutet,

1) WISCHNEWSKI; In: SPD Anfrage 1962; aa0; S. 2169

würde mit Hinblick auf innenpolitische Erwägungen auf lange Sicht vorzuziehen sein, Entwicklungshilfe in der Form von Zuschüssen zu vergeben, da diese Vergabeform geringere Beträge an Transferzahlungen erfordert. Dann brauchten auch keine Entwicklungshilfegelder zur Bedienung eines Schuldendienstes bereitgestellt werden; Sofern man aber meint, die Illusion wachhalten zu müssen, die Entwicklungshilfe hätte bankgeschäftlichen Charakter und ein revolvierender Einsatz der Mittel wäre möglich, wird die Bereitstellung großer Summen bei geringfügigen, d.h. nur wenig von marktwirtschaftlichen Konditionen abweichenden Vorzugsbedingungen angezeigt sein.

Nach Abwägung aller Für und Wider in der Konditionengestaltung der deutschen Entwicklungshilfe ergibt sich, daß das Beharren auf bankgeschäftlichen Konditionen und das Zögern bei der Gewährung von Vorzugsbedingungen nicht durch Erwägungen über die entwicklungspolitische Effizienz der Hilfe, nicht durch außenpolitische Aspekte und nicht durch privatwirtschaftliche Interessen begründet sein kann, obwohl aus jedem der Bereiche auch Argumente gegen eine Abweichung von der bankgeschäftlichen Vergabepraxis angeführt werden können. Vor allem die Frage der Kosten der Entwicklungshilfe, also die innenpolitische Notwendigkeit, eine billige, oder aber zumindest eine billig erscheinende Form der Entwicklungshilfe zu finden, muß folglich die Vergabepraxis der Bundesregierung bestimmen. Gleichzeitig besteht aber ein Sachzwang, der die Gewährung von Vorzugsbedingungen notwendig macht (Verschuldung der Entwicklungsländer und Druck anderer Geberstaaten). Die Bundesregierung scheint von der Hoffnung getragen zu sein, daß eine graduelle Aufweichung der Bedingungen auch auf innenpolitischen Konsensus stößt, weil mehr und mehr in der Bevölkerung verstanden wird, daß nur über den Weg der Vergabe von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen die entwicklungspolitischen Aufgaben gelöst werden können. Offenbar hofft die Bundesregierung, daß die Bereitschaft zu größeren Opfern ebenso schnell wächst wie die Notwendigkeit hierfür.

5. Kompatibilität der Bevorzugung marktkonformer Konditionen mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

Die bankgeschäftliche Vergabe von Entwicklungshilfe ist die Form der Hilfegewährung, die sich aus der Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexports ableitet. Bankgeschäftliche Konditionen entsprechen zugleich der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe. Hilfe in dieser Form kann nur in dem Ausmaß die entwicklungspolitischen Erfordernisse der Entwicklungsländer erfüllen, als Entwicklungshilfe gemäß dieser beiden Theorien diesen Aufgaben gerecht werden kann. Dies ist jedoch nur möglich, wenn bankgeschäftliche Entwicklungshilfe nicht zugleich in Verbindung mit solchen Vergabe-grundsätzen gewährt wird, die mit diesen Theorien inkompatibel sind und weitere Einschränkungen der Wirksamkeit solcher Hilfe bewirken.

Bankgeschäftliche Entwicklungshilfe kann für Länder, in denen die Deviseneinnahmen den Importbedarf nahezu decken oder deren Schuldenstruktur eine weitere Aufnahme entgeltlicher Entwicklungshilfe erlaubt, die Form der Hilfe sein, die den Erfordernissen, die die Lückentheorie postuliert, entspricht. Für alle anderen Entwicklungsländer ist nach der Lückentheorie die Gewährung von Vorzugsbedingungen erforderlich.

VI. DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

1. Definition - Abgrenzung - Problemstellung

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, daß der Staat nur tätig werden soll, wo die Privatinitiative die gestellten Aufgaben nicht erfüllt. Die Aktivität des Staates soll auch im Bereich der Entwicklungspolitik in erster Linie solche Verhältnisse schaffen, unter denen die Privatinitiative in der Lage ist, die Aufgaben der Entwicklungspolitik zu übernehmen.

Die Verwirklichung dieses Grundsatzes soll die Kosten der Entwicklungshilfe für den Steuerzahler wesentlich mindern, größere Leistungen ermöglichen und den Aufbau einer marktwirtschaftlichen Ordnung in den Entwicklungsländern fördern in der der Marktmechanismus für die effizienteste Allokation des Auslandskapitals sorgt.

Die private Wirtschaft kann durch folgende Schritte die Entwicklung der Dritten Welt fördern:¹⁾

1. Zeichnen von Anleihen der Entwicklungsländer
2. Gewährung von Lieferkrediten
3. Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern in der Form der Gründung von Tochtergesellschaften, in der Form der direkten Beteiligung an Unternehmungen der Entwicklungsländer und in der Form des Kaufes von Wertpapieren aus den Entwicklungsländern
4. Beratung bei der Projektierung von Entwicklungsvorhaben
5. Ausbildung von Fachkräften in Betrieben in den Entwicklungsländern
6. Erschließung der Märkte durch den Ausbau von Handelsbeziehungen.

1) Vgl. THALHEIM, Karl C.; Möglichkeiten und Grenzen der Privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe; In: Wirtschaft und Entwicklungshilfe; Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung; Hannover, 1961; S. 17 ff.; S. 22

Daneben können sich private Organisationen wie Gewerkschaften, Genossenschaften, Fachverbände etc. im Bereich der Technischen Hilfe engagieren. Aufgaben der Entwicklungsförderung können auch von den Kirchen übernommen werden.

In dieser Studie interessiert die Frage, ob die private Wirtschaft die Aufgabe der staatlichen Kapitalhilfe übernehmen kann und übernehmen sollte.

2. Stellungnahmen

a) Die Haltung der Bundesregierung

Zu Beginn der deutschen Entwicklungshilfe wurde das Subsidiaritätsprinzip stark betont. 1962 vertrat der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit vor dem Deutschen Bundestag die Ansicht, daß Leistungen der Privatwirtschaft bei der Entwicklungshilfe den Vorzug verdienen.¹⁾ Staatssekretär VIALON führte ein Jahr später aus, daß die Bemühungen der Bundesregierung zur Förderung privater Beteiligungen in den Entwicklungsländern darauf abzielen, "der deutschen Wirtschaft, dem Handel, dem Handwerk, der deutschen Kultur wieder selbst und völlig den Weg in die anderen Länder überlassen (zu) können".²⁾ 1964 trat der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit für eine Trennung der Aufgaben in der Entwicklungspolitik ein, die staatlicher Aktivität die Förderung der Privatwirtschaft der Entwicklungsländer vorenthält:

"Daneben gilt es, den Aufbau der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern finanziell zu ermöglichen. Eine Aufgabe, die bisher auch weitgehend die Industrienationen übernommen haben und zwar aus öffentlichen Mitteln. Ich bin der Meinung, daß man das in der Zukunft nicht aus öffentlichen Mitteln finanzieren sollte, sondern daß die Privatwirtschaft auf unserer Seite diese Aufgabe übernehmen muß."³⁾

Wie Bundesminister SCHEEL das Subsidiaritätsprinzip verstanden wissen wollte, erklärt sich aus seiner Antwort auf Vorwürfe, die deutsche Entwicklungshilfe vernachlässige die

1) SCHEEL; In: SPD Anfrage 1962; aaO; S. 2177

2) VIALON (Zwölf Fragen); aaO; S. 24

3) SCHEEL (Konturen); aaO; S. 151

lateinamerikanischen Länder. SCHEEL betonte, "daß man im Bereich der Entwicklungspolitik nicht die aus öffentlichen Mitteln geförderten Entwicklungsmaßnahmen isoliert betrachten darf, sondern daß man öffentliche Mittel und Privatinvestitionen gemeinsam sehen muß".¹⁾

Der Minister verwies darauf, daß die deutsche Wirtschaft in Lateinamerika ein Vielfaches der in Afrika und Asien angelegten Gelder investiert habe:

"Diese privatwirtschaftlichen Investitionen müssen wir zu den Anstrengungen, die aus öffentlichen Mitteln gemacht wurden, hinzuzählen. Erst das ergibt das richtige Bild, erst dann wird erkennbar, daß das Verhältnis der Hilfe für die einzelnen Entwicklungsregionen ziemlich ausgeglichen ist."²⁾

In jüngster Zeit scheint es, als würde das Subsidiaritätsprinzip von der Bundesregierung so verstanden, daß die Privatinitiative dem Staat zur Seite treten müßte, weil öffentliche Entwicklungshilfe "weder der Art nach noch dem Umfang nach allein den gewünschten Entwicklungsprozeß bewirken kann". Dies wäre eine Umkehrung des Prinzips, nach dem die Privatindustrie Aufgaben zu erfüllen hätte, die der Staat nicht übernehmen kann.

Das neueste entwicklungspolitische Konzept der Bundesregierung, der "Verbund", erstrebt durch staatliche Investitionen solche Verhältnisse zu schaffen, die eine stärkere Beteiligung der Privatwirtschaft an der Entwicklungsförderung ermöglichen.

Der neue Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, WISCHNEWSKI, brachte kurz nach Übernahme seines Amtes zum Ausdruck, daß er um eine enge Zusammenarbeit mit der deutschen Industrie bemüht sein werde und daß er die Förderung der privaten Initiative und Investitionen in den Entwicklungsländern für von entscheidender Bedeutung halte.⁴⁾

1) SCHEEL; Vortrag vor der Deutschen Weltwirtschaftlichen Gesellschaft in Berlin (21. Sept. 1962); In: Derselbe (Konturen); aaO; S. 67

2) Ebenda

3) Deutsche Entwicklungspolitik; aaO; S. 25

4) WISCHNEWSKI, H. J.; Rede vor Agrarexperten in Bad Godesberg (7.12.1966) (nach dem Manuskript)

b) Die Haltung der Parteien

Die CDU hält private Investitionen in den Entwicklungsländern für "eine besonders wirksame Form der Entwicklungshilfe".¹⁾

Die Partei fördert "eine gewisse Schwerpunktverlagerung der öffentlichen Hilfe zu den privaten Leistungen", die dadurch möglich werden könnte, daß staatliche Entwicklungspolitik hierfür günstige Voraussetzungen schafft.²⁾ FRITZ hatte ausgeführt:

"Die Gründe, auch private Organisationen in die Entwicklungshilfe einzubeziehen, liegen in unserer gesellschaftspolitischen Auffassung, wonach entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip der Staat übernehmen soll, was nicht durch Privatinitiative geleistet werden kann. Außerdem macht die Pluralität unserer Gesellschaft... eine Beteiligung der verschiedenen Kräfte und Gruppierungen an einer solchen nationalen Aufgabe wünschenswert."³⁾

Die SPD ist in dieser Frage zurückhaltender. Der SPD-Entwicklungsexperte KALBITZER äußerte sich sehr skeptisch gegenüber der Forderung, der Staat habe durch Subventionen und Übernahme von Risiken die Anreize zu schaffen, die eine privatwirtschaftliche Tätigkeit in den Entwicklungsländern voraussetzt.⁴⁾ Andererseits hat die SPD stets das Engagement der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern begrüßt. WISCHNEWSKI erklärte 1962 für die SPD:

"Bei privaten Leistungen, gegen die wir nicht das geringste haben, handelt es sich durchaus um gute und positive Geschäfte."⁵⁾

In der zitierten Wahlkampfklärung der SPD aus dem Jahre 1965 heißt es:

"Privatinitiativen und Investitionen in den Entwicklungsländern bedürfen einer besonderen Förderung."⁶⁾

Die Bereitschaft der SPD, der Wirtschaft die notwendige Unterstützung zu gewähren, die sie brauchen, um in der Entwicklungswelt erfolgreich tätig zu sein, bekräftigte WISCHNEWSKI

1) Thesen des CDU-Wirtschaftstages 1965; In: CDU (Entwicklungshilfe); aa0; S. 7

2) Ebenda

3) FRITZ (Organisation); aa0; S. 130

4) Vgl. CHO; aa0; S. 149

5) WISCHNEWSKI; In: SPD Anfrage 1962; aa0; S. 2169

6) Erklärung der SPD Regierungsmannschaft; aa0; S. 8

vor dem Bundestag 1966 als er die Einschaltung der Privatinitiative für die Durchführung der Entwicklungspolitik ausdrücklich begrüßte.¹⁾

Die Förderung der Privatinitiative, auch im Bereich der Entwicklungspolitik, war immer ein besonderes Anliegen liberaler Politik. Nach Ansicht der FDP sollte die öffentliche Hilfe nur dort eingreifen, wo dies "unbedingt erforderlich" sei, alles andere aber solle "soweit irgend möglich, dem freien Spiel der Kräfte" überlassen bleiben. "Daneben sollen Privatinitiative und staatliche Hilfe nicht gegenseitig den Rang ablaufen, sondern einander sinnvoll ergänzen." Die FDP wünscht eine Beschränkung des Staates auf "seine eigentlichen Aufgaben", zu denen die FDP nur bedingt die Entwicklungspolitik zählt.²⁾

c) Die Haltung der Verbände

Die deutsche Wirtschaft hat eindeutig die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips für den Bereich der Entwicklungshilfe postuliert:

"Es wird vorausgesetzt, daß letzten Endes die bilaterale langfristige Finanzhilfe aus öffentlichen Mitteln der Bundesrepublik dazu dienen soll, die privatwirtschaftliche Initiative im weitesten Sinn zu fördern, d.h. dazu beitragen, daß die Voraussetzungen für private wirtschaftliche Betätigung geschaffen werden... An diesen allgemeinen Gesichtspunkt ist jedoch immer wieder zu erinnern, da es zweifellos in vielen Fällen noch ungenutzte Möglichkeiten gibt, dieser generellen Richtlinie zu entsprechen."³⁾

Zur Analyse der Haltung der Wirtschaft können die Darlegungen des AEG-Vorstandsmitglieds Matthias SCHMITT, der auch in den entwicklungspolitischen Beirat der Bundesregierung als Vertreter der Wirtschaft berufen wurde, herangezogen werden. SCHMITT bezeichnet die Aktivität der privaten Wirtschaft als "die zweite Säule der Entwicklungspolitik".⁴⁾ Da zwischen

1) WISCHNEWSKI; In: Beratung Haushaltsgesetz 1966; aaO; S. 6

2) Vgl. FDP und Entwicklungshilfe; Handbuch II-A-32-3; 41.Liefg. September 1965; S. 3 und 4

3) AGE (Bemerkungen); aaO; S. 2

4) SCHMITT (Aufgabe); aaO; S. 9

beiden Säulen "ein krasses Mißverhältnis"¹⁾ bestehe, fordert SCHMITT "einen grundsätzlichen Wandel"²⁾ nach der Devise "weniger Staat und mehr Freiheit für die Wirtschaft".³⁾

Mit diesen Forderungen beabsichtigt die Wirtschaft jedoch keineswegs, einen Abbau der staatlichen Leistungen zu erzielen, vielmehr wünscht sie, daß diese Leistungen mehr in den Dienst der Förderung der Privatinitiative gestellt werden.

"Voraussetzung für eine Intensivierung der privatwirtschaftlichen Leistungen an die Entwicklungsländer ist jedoch ihre noch stärkere Förderung durch die öffentliche Hand. Die begrenzten Möglichkeiten der öffentlichen Entwicklungshilfe unterstreichen die Notwendigkeit derartiger Förderungsmaßnahmen mehr denn je."⁴⁾

Dabei wird zugleich erstrebt, daß so durch staatliche Aktion die durch staatliche Entwicklungsförderungsmaßnahmen anderer Gebernationen hervorgerufenen "schweren Wettbewerbsverzerrungen, ... welche die Stellung der deutschen Außenwirtschaft schwächen"⁵⁾, behoben werden.

Zu den Forderungen, die Privatwirtschaft als Voraussetzung für die Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips erhebt, gehören:

1. Die Erweiterung der Möglichkeiten des Entwicklungshilfesteuergesetzes⁶⁾
 2. Staatliche Betriebsmittelfinanzierung, die auch das Umlaufvermögen von Tochterfirmen umfaßt und hierfür aus beiKon-
ditionenspaltung anlaufenden Gegenwertmitteln Darlehen in
Landeswährung bereitstellt⁷⁾
-
- 1) SCHMITT (Aufgabe); aaO; S. 13
 - 2) Ebenda; S. 21
 - 3) Ebenda; S. 11
 - 4) DIHT (Bericht 1965); aaO; S. 49
 - 5) Gutehoffnungshütte-Aktienverein; Geschäftsbericht 1963/64; S. 16
 - 6) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Entwicklungshilfesteuergesetzes; Drucksache IV/2877 (23. 12. 1964); Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode; Anlagen zu den stenographischen Berichten, Bd. 95; Bonn 1964/65
 - 7) DIHT (Bericht 1965); aaO; S. 50

3. Die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln für Untersuchungen über entwicklungswichtige Investitionsvorhaben (pre-investment studies)¹⁾
4. Der Ausbau der Refinanzierungsmöglichkeiten für private Lieferkredite und
5. Der Ausbau der staatlichen Versicherungen für Direktinvestitionen und Lieferantenkredite gegen das politische und das wirtschaftliche Risiko im Entwicklungsgeschäft.

Die Wirtschaft hat die Vorstellungen der Bundesregierung über Verbundprojekte begrüßt. Da die bisherigen Wege der Exportförderung voll in Anspruch genommen wurden, werden durch diese Form der staatlichen Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft neue Möglichkeiten geschaffen, privatwirtschaftliche Geschäfte zu tätigen, ohne daß die bankgeschäftlichen Konditionen die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer weiterhin übermäßig belasten, weil staatliche Kapitalbereitstellung zu Vorzugsbedingungen die negativen Auswirkungen der privaten Geschäfte kompensieren.

"Die sich bietenden Möglichkeiten eines kombinierten Einsatzes von Kapitalhilfe und kommerziellen Krediten sollten in stärkerem Maße als bisher genutzt werden. Bisher ist das Instrument der Mischfinanzierung, das zugleich auch den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung entgegenkommt, kaum eingesetzt worden."²⁾

d) Die Kritik

Kritik an der Beteiligung der Privatinitiative bei der Entwicklungsförderung ist außer prinzipiellen Einwänden der Ostblockstaaten und einigen dem Ostblock sich stark verbunden fühlenden Entwicklungsländern, die auf der Welthandelskonferenz geäußert wurden³⁾ nicht als prinzipielles Ablehnen jedweder privatwirtschaftlichen Betätigung im Bereich der Entwicklungspolitik verstanden worden, sondern als Vorbehalt

1) DIHT (Bericht 1965); aaO; S. 50

2) Bundesverband der Deutschen Industrie; Jahresbericht, 1. Mai 1965 bis 31. Mai 1966; o.O. (Köln), 1966; S. 63

3) Vgl. Diskussion im III. Hauptausschuß; Proceedings UNCTAD Vol V, und Abstimmungsergebnis zu Empfehlung A-IV-12 der Schlußakte; Handbuch III-D-30-3; 36. Liefg., März 1965

gegen den Anspruch, eine "maßgebliche Beteiligung" der Privatinitiative würde günstigere Ergebnisse in der Entwicklungspolitik zeitigen und wäre somit staatlicher Aktivität vorzuziehen. Diese Kritik richtet sich nicht dagegen, daß die Privatwirtschaft in den Ländern, wo ihr das möglich ist zur Entwicklungsförderung beiträgt, sondern gegen die Konzeption, daß bei entsprechendem Verhalten des Staates die wesentlichsten Aufgaben der Entwicklungspolitik in den Entwicklungsländern effizienter durch privatwirtschaftliches Engagement gelöst werden könnten. Auch diese Kritiker begrüßen die privatwirtschaftliche Initiative sofern sie nicht anstelle effizienterer staatlicher Aktivität tritt, sondern zusätzlich erfolgt, ohne daß der Staat seine Tätigkeit zur Lösung der Aufgaben einschränken muß, die am effizientesten von ihm erfüllt werden.

Wie bereits dargelegt wurde, haben viele Kritiker darauf hingewiesen, daß Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die unerfreuliche Wirkung haben kann, daß privatwirtschaftliche Tätigkeit die Effekte staatlicher Hilfe neutralisiert. Trotz solcher Vorbehalte haben die meisten Kritiker des Subsidiaritätsprinzips dennoch eine Mitwirkung der privaten Initiative und des privaten Kapitals bei der Entwicklungsförderung begrüßt.

3. Die Durchführung

a) Direktinvestitionen

Von insgesamt DM 8 317 Mio privater deutscher Kapitalanlagen (kumulativ ab 1951) entfielen am 31. 12. 1965 DM 2 613 Mio oder 31,4% auf Entwicklungsländer. 1964 war der Anteil der Entwicklungsländer 32,8%, 1963 35,9%. Trotz der Förderungsmaßnahmen der Bundesregierung war nach Angaben der Wirtschaft die Zunahme der Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern in den letzten Jahren rückläufig; sie betrug 1963 DM 269 Mio, 1964 DM 182 Mio und 1965 DM 252 Mio. Von den DM 2 613 Mio privater Direktinvestitionen des Jahres 1965 entfielen DM 1 579 Mio auf lateinamerikanische Länder, jedoch nur DM 638 Mio auf alle afroasiatischen Entwicklungsländer.¹⁾ Bis zum Jahr 1964 wurden über ein Drittel aller

1) BDI; aaO; S. 71

deutschen Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern in Brasilien getätigt; auf Brasilien und Argentinien zusammen entfielen nahezu die Hälfte des Wertes aller deutschen privaten Kapitalanlagen in der Dritten Welt.¹⁾

Nach Statistiken des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit stiegen die Netto-Direktinvestitionen von DM 196 Mio im Jahre 1963 über DM 184 Mio im Jahre 1964 auf DM 279 Mio im Jahre 1965. Die gesamten Leistungen des bilateralen privaten Kapitalverkehrs, einschließlich des Kaufes von Wertpapieren und der Berücksichtigung reinvestierter Beträge, jedoch ohne Berücksichtigung der Exportkredite und der Regelung von Handelsschulden weisen für 1963 DM 327 Mio, für 1964 DM 356 Mio und für 1965 DM 403 Mio aus.²⁾

b) Lieferkredite

Die vom Bund übernommenen Garantie- und Bürgschaftsverpflichtungen für Exporte nach Entwicklungsländern verzeichneten für alle Kredite mit Laufzeiten von mehr als einem Jahr im Jahre 1965 eine Nettozunahme von DM 186 Mio (1964 DM 374 Mio). Der revolvierende Gesamt-Ausfuhr-Bürgschafts-Plafond war 1965 durch Garantie- und Bürgschaftsverpflichtungen in Höhe von DM 15,9 Milliarden belegt.³⁾

Da die staatlichen Verpflichtungen nicht den vollen Umfang der bereitgestellten Kredite umfassen - es verbleibt ein ungedeckter Eigenanteil der Exporteure in Höhe von etwa 20% des Wertes der Kredite -, macht die Gesamtsumme der privaten Bereitstellung von Lieferkrediten an die Entwicklungsländer knapp DM 20 Milliarden aus.

Die übrigen Formen privatwirtschaftlicher Entwicklungsförderung fallen in den Bereich der Technischen Hilfe.

1) Deutsche Politik 1964; hg. von Bundespresse- und Informationsamt; Bonn, 1965; S. 371

2) Entwicklungspolitik der Bundesregierung; Schriftliche Antwort auf eine Kleine Anfrage; In: Das Parlament, Nr. 36 (8. Sept. 1965); S. 6

3) Deutsche Entwicklungspolitik; aaO; S. 27

c) Vergleich des öffentlichen und privaten Kapitalexportes

Die Gesamtübersicht der Nettoleistungen der Bundesrepublik an Entwicklungsländer 1950 bis 1965¹⁾ weist an der Gesamthilfe in Höhe von 23,3 Milliarden DM einen Anteil von 12,0 Milliarden oder 42%, für private Leistungen auf. 1950 bis 1960 war dieser Anteil noch 52%, er ist wegen der Zunahme öffentlicher Leistungen auf 39% für die Jahre 1964 und 1965 gefallen. Die gesamten privaten Leistungen im Jahre 1965 betrugen DM 1 112,6 Mio, worin neben den oben angeführten Zahlen die Regelung von Handelsschulden, der nicht garantierte Anteil von Exportkrediten sowie private multilaterale Leistungen (Ankauf von Anleihen internationaler Entwicklungsorganisationen etc.) enthalten sind. Im Vorjahr hatte dieser Betrag DM 1 072 Mio betragen, in den Jahren 1950 bis 1960 im Jahresdurchschnitt DM 687 Mio.

d) Staatliche Förderung der Leistungen der Privatwirtschaft²⁾

Die Bundesregierung hat mit 30 Staaten, in denen über die Hälfte der Bevölkerung aller Entwicklungsländer lebt, Investitionsförderungsabkommen abgeschlossen.

Weitere Förderungsmaßnahmen sind der Abschluß von neun Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern.

Neben der Gewährung von Garantien für Exportkredite (siehe oben) übernimmt die Bundesregierung auch Garantien zu geringem Entgelt für Direktinvestitionen (Deckungsumfang 1965 DM 782 Mio) und für ungebundene Finanzkredite (Deckungsumfang 1965 DM 532 Mio).

Fernerhin gewährt die Bundesregierung vornehmlich mittleren und kleinen Unternehmungen aus ERP-Mitteln günstige Kredite für den Ausbau von und den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmungen in Entwicklungsländern. Diese Kredite machten bis einschließlich 1965 DM 51,6 Mio aus.

1) Vgl. Tabelle in Entwicklung und Zusammenarbeit; aaO; S. 20; hier wiedergegeben auf S. 148

2) Soweit nicht anders angegeben: Deutsche Entwicklungspolitik; aaO; S. 25 ff.

Eines der wichtigsten staatlichen Förderungsinstrumente ist das Entwicklungshilfesteuergesetz vom 23. 12. 1963. Seine bevorzugten Abschreibemöglichkeiten und Steuerstundungen für deutsche Unternehmungen in Entwicklungsländern stellen im günstigsten Falle indirekte Kredite in Höhe von 25,5% des investierten Betrages für 12 Jahre, bei 6 Tilgungsfreijahren, zur Verfügung.¹⁾

Ein weiteres Förderungsinstrument des Bundes ist die im September 1962 mit Bundesmitteln gegründete Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft) mbH (DEG), die die Privatinitiative durch den Erwerb bankgeschäftlicher Darlehen an deutschen Unternehmen in den Entwicklungsländern unterstützt. Bis zum 31. 12. 1965 hatte die DEG an 21 Projekten im Gesamtwert von DM 184,2 Mio Anteile in Höhe von 33,7 Mio DM übernommen.²⁾

Weitere Förderungsmaßnahmen fallen in den Bereich der Technischen Hilfe.

e) Verbundprojekte

Neben der direkten Förderung der Leistungen der Wirtschaft durch die oben angeführten Maßnahmen, tritt nunmehr nach neuester Konzeption der Bundesregierung die "indirekte" staatliche Förderung durch öffentliche Maßnahmen im Rahmen von Verbundprojekten: Die Konzeption hierzu hatte Bundesminister SCHEEL, ohne den neuen terminus-technicus bereits zu gebrauchen, schon im September 1963 in einem Vortrag vor dem Internationalen Management-Kongreß in New York entwickelt:

"Im Idealfall stellt die staatliche Entwicklungshilfe das Pre-Investment für privatwirtschaftliche Investitionen dar. Ein wirkungsvolles Hilfsprogramm sollte die gegenseitige Ergänzung staatlicher und privatwirtschaftlicher Bemühungen zum Ziel haben und von vornherein in diesem Sinne konzipiert werden."³⁾

1) Vgl. BURMEISTER; aaO; S. 157

2) Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Köln; Geschäftsbericht 1965; S. 9

3) SCHEEL (Konturen); aaO; S. 179

In der Schrift Walter SCHEELs "Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik" aus dem Jahre 1966 wird wie folgt definiert:

"Unter Verbund ist jede erdenkliche Kombination von Projekten und sonstigen Hilfsmaßnahmen zu verstehen, die in ihrem Zusammenwirken rational geplant und in jeder Beziehung auf einander abgestimmt sind. Es handelt sich bei dem Verbund um Einzelmaßnahmen jeder Hilfsform (Projekte der Kapitalhilfe, Technische Hilfe, private Investitionen usw.), die im Hinblick auf ein gemeinsames bestimmtes Entwicklungsziel festgelegt wurden, sich gegenseitig möglichst umfassend ergänzen und untereinander fördern... Der Kombination von bilateraler Kapitalhilfe und bundesverbürgten langfristigen Finanzierungskrediten - der sogenannten Mischfinanzierung, wird im Rahmen des Verbundes der Hilfsmaßnahmen künftig eine besondere Bedeutung zukommen."¹⁾

Die Vorteile des Verbundprojektes werden vor allem darin gesehen, daß so eine größere Integration zwischen verschiedenen Entwicklungsvorhaben erreicht wird, daß durch Beteiligung der Privatwirtschaft und durch Konzentrierung auf Großprojekte oder Großraumprojekte mit weniger Mitteln große "Demonstrations-, Werbe- und Prestigeeffekte" erzielt werden und daß eine bessere Berücksichtigung sozialpolitischer Auswirkungen von Entwicklungsvorhaben möglich wird. Die Beteiligung der Privatwirtschaft erlaubt ein Anwachsen des Anteils rentabler Vorhaben unter den geförderten Verbundprojekten, bei gleichzeitiger Verwirklichung des Prinzips, daß öffentliche Entwicklungshilfe nicht direkt auf produktive Vorhaben des kommerziellen Sektors übergreifen solle.

Deshalb wird im Verbundprojekt zugleich die eigentliche Lösung der Probleme gesehen, die sich aus der zunehmenden Verschuldung der Entwicklungsländer ergeben:

"Durch die enge Verklammerung von Infrastruktur- und Produktionsinvestitionen wird die Haushalt- und Devisenbelastung des Landes bedeutend geringer gehalten. Eine auf derartige Verbundtypen abzielende Projektpolitik der Entwicklungspolitik erscheint darum als brauchbare Antwort auf die sich bedrohlich beschleunigende Überschuldung zahlreicher Entwicklungsländer. Die bisher angelegten Zinsverbilligungen und Laufzeitverlängerungen der Kredite stellen lediglich ein Kurieren am Symptom dar."²⁾

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 24

2) Ebenda; S. 25

An anderer Stelle der Schrift Walter SCHEELs heißt es:

"Die Mischfinanzierung bietet die Möglichkeit, die Belastung der Entwicklungsländer durch Zins- und Tilgungsleistungen für bestimmte Projekte zu senken, indem sie die Tilgung der Kapitalhilfe erst aufzunehmen brauchen, wenn die teureren Exportkredite voll getilgt sind."¹⁾

Die Verwirklichung dieser Konzeptionen stellt die staatliche Kapitalhilfe eindeutig in den Dienst, durch indirekte Subventionen zur Verwirklichung privater Direktinvestitionen und zur Weiterführung des privatwirtschaftlichen Exports beizutragen.

4. Ziel - Mittel - Kombinationen

a) Das Hauptziel

Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips würde bedeuten, daß die Privatinitiative zur maßgeblichen Kraft der Entwicklungspolitik würde. Die Diskussion über die Vor- und Nachteile einer solchen Konzeption müssen sich notgedrungen überschneiden mit den Argumenten für und wider die Brauchbarkeit der Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexports als Leitlinie für die Entwicklungspolitik. Die Frage, inwieweit privates Kapital sich für die Lösung der entwicklungspolitischen Probleme in der Dritten Welt zur Verfügung stellt, wurde bereits erörtert. Hier soll untersucht werden, ob die entwicklungspolitischen Aufgaben effizient gelöst werden können für den Fall, daß hinreichend Privatkapital engagiert werden könnte.

Für die Bevorzugung privatwirtschaftlicher Maßnahmen der Entwicklungsförderung wird angeführt, daß sie die Etablierung freier Wirtschaftsordnungen in den Entwicklungsländern fördere. Diese würden die beste Allokation der Entwicklungshilfe gewährleisten. Die Bevorzugung der privaten Hilfe solle nicht nur den Staatskapitalismus in den Entwicklungsländern verhindern, sie solle auch zentralwirtschaftlichen Tendenzen in den Geberstaaten entgegenwirken. DOHRN befürchtet, "eine

1) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 27

behördenmäßige Organisation der Entwicklungshilfe... könnte sich zu einem Staatsmonopol für den Kapitalexport entwickeln".¹⁾ FRITZ verweist auf die Konsequenzen öffentlicher Entwicklungshilfevergabe für die Entwicklungsländer:

"Davon abgesehen, liegt es nicht im Interesse unserer Entwicklungspolitik, mit unserem Geld staatskapitalistische Entwicklungen zu fördern." ²⁾

SCHEEL popularisiert:

"Ausschließlich staatliche Entwicklungshilfe hüben und drüben von der Planung bis zur Detailausführung... bleibt so trocken und steril wie das dürftige Klima in einem staatlichen HO-Laden der Ostzone." ³⁾

Nicht nur Argumente der Wirtschaftswissenschaft werden zur Untermauerung dieser Thesen angeführt, auch die Pluralismustheorie wird bemüht:

"Die Überlegenheit unserer Ordnung gegenüber östlichen Systemen liegt nach unserer Überzeugung gerade darin, daß die Vielzahl von Trägern (von Entwicklungshilfe - G.M.) - bei entsprechender Koordination und Lenkung - zugleich durch die Pluralität verantwortlicher Initiativen und durch ihre Elastizität Lösungen ermöglicht, die ein Einheitssystem östlicher Prägung nicht erreichen kann." ⁴⁾

Die Betonung des entwicklungspolitischen Nutzens einer Etablierung marktwirtschaftlicher Ordnungen in den Entwicklungsländern ist nach ZIMMERMANN so stark, daß man annehmen muß, daß "die Anwendung dieses Instruments zum Selbstzweck wird".⁵⁾

Gegen das liberale "Kettenreaktion-Argument", öffentliche Hilfe führe zur Stärkung der Regierungen in den Empfängerländern und somit unabänderlich zu Zentralverwaltungswirtschaft und zur Vernichtung des freien Unternehmertums, hat DONNER eingewandt:

"Wenn eine solche Kausalkette wirklich gegeben wäre, hätte die Marshallplanhilfe für Europa, die ja öffentliche Hilfe an Regierungen war, katastrophale Folgen

1) DOHRN; aaO; S. 662

2) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 124

3) SCHEEL (Neue Wege); aaO; S. 22

4) FRITZ (Aufgabe); aaO; S. 86

5) ZIMMERMANN; aaO; S. 13

haben müssen. Sie war aber, wie alle Welt weiß, ein phänomenaler Erfolg. Geld in der Hand einer Regierung ist eben nicht schon ein Übel an sich."¹⁾

Karl SCHILLER hat die Notwendigkeit umfassender staatlicher Hilfe damit begründet, daß "Versuche, eine integrale Marktwirtschaft ohne intensive staatliche Aktivität zu installieren, der großen Gefahr ausgeliefert sind, in Bazar- oder Kommerzkapitalismus auszulaufen".²⁾

Dennoch wagt SCHMITT die Behauptung:

"Es leuchtet also ein, daß private Kapitalinvestitionen auf die Dauer sehr viel besser sind als noch so günstige Entwicklungskredite."³⁾

Den Vorteil der Direktinvestitionen sieht SCHMITT gegenüber staatlichen und auch gegenüber privaten Krediten darin, daß dieser Weg der Entwicklungsförderung die Entwicklungsländer nicht in weitere Verschuldung führe. Private Auslandsinvestitionen seien zahlungsbilanzpolitisch neutral. Da das Kapital in der Regel auf lange Zeit in den Entwicklungsländern bleibe, ergäben sich keine Tilgungspflichten. Auch "Zinszahlungen" entfallen, da Gewinne jahrelang reinvestiert werden. Also folgert SCHMITT, daß "kein Kapitaldienst und damit auch keine Devisenbelastung entsteht".⁴⁾ Dies ist jedoch eine sehr kurzfristige Betrachtungsweise. Für liquides Kapital gilt, daß Krisen jederzeit zu plötzlichem Kapitalabzug führen können, mit dann verstärkten Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz. Für Kapital in nicht liquider Form gilt, daß bei jahrelangem Reinvestieren von Gewinnen hiernach auf eine relativ geringe Anfangsinvestition jährlich ungleich höhere Gewinne abfließen als vergleichbare Zinsen für Anleihen erfordern würden. Durch Reinvestierung der Gewinne wird lediglich die Verzinsung hinausgeschoben. Überdies wachsen so über den Zeitraum die äußeren Ansprüche gegenüber der Wirtschaft eines Entwicklungslandes. Somit wächst aber die tatsächliche Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer.

1) DONNER; aaO; S. 15

2) SCHILLER, Karl; Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Social Politik, NF Bd 35; Berlin, 1965; S. 645 ff.; S. 647

3) SCHMITT (Aufgabe); aaO; S. 50

4) Ebenda

Die Übernahme politischer Risiken durch Staatsgarantien für Lieferkredite und Direktinvestitionen ist damit begründet, daß es Aufgabe des Staates sei, harmonische internationale Beziehungen zu schaffen oder aber Alternativen zu bieten, die ein solches wirtschaftliches Handeln ermöglichen, das bei Vorhandensein harmonischer Wirtschaftsbeziehungen geherrscht hätte. Neben Versicherung gegen das politische Risiko gibt es für Lieferkredite - nicht für Direktinvestitionen - auch Versicherungen, Garantien und Bürgschaften gegen das wirtschaftliche Risiko. Gegen eine solche Übernahme des kommerziellen Risikos bei Exportkrediten ist einzuwenden, daß die Vorteile der privaten Kreditgewährung durch diesen staatlichen Eingriff verloren gehen, weil das Kalkül des privatwirtschaftlichen Risikos dann nicht mehr über die Anlagebereitschaft der Gläubiger entscheidet. Durch diese Ausschaltung des Wesens der Privatinitiative werden nach FURTH eher die Nachteile privater und staatlicher Mittelbereitstellung kombiniert. Eine solche Kreditbereitstellung bürdet dem Entwicklungsland die volle Last bankgeschäftlicher Konditionen auf und gleichzeitig den Regierungen der Gläubiger das Obligo für die bereitgestellten Beträge.¹⁾

Zumindest für die anfängliche Aufbauphase des Entwicklungsprozesses sind in den Entwicklungsländern Infrastrukturaufgaben zu lösen, die ausländischem Kapital keine rentablen Investitionschancen bieten. Auslandskapital wird sich, wie die Statistiken zeigen, im allgemeinen nicht den Ländern zuwenden, wo diese Entwicklungsvorhaben noch nicht durch staatliche Aktivität durchgeführt worden sind. Bei Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips würden keineswegs die Aufgaben der Entwicklungspolitik gelöst werden können, noch wird so eine Steigerung der entwicklungspolitischen Effizienz der zur Vergabe bereitgestellten Beträge bewirkt.

1) Vgl. FURTH; aaO; S. 180

b) Außenpolitische Aspekte

Wenn mit deutscher Entwicklungshilfe finanzierte Entwicklungsprojekte eingeweiht werden, weht im allgemeinen die deutsche Fahne. Es sind Vertreter der deutschen Botschaft anwesend, in der Presse wird die Hilfebereitstellung gewürdigt. Ausnahmen bestätigen die Regel.¹⁾

Dennoch, mangelnde Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Diplomatie in den Entwicklungsländern²⁾ bewirkt, daß deutsche Diplomaten sich nur ungern auf Baustellen von mit deutscher öffentlicher Hilfe finanzierten Entwicklungsprojekten zeigen weil sie befürchten, daß sie von den Unternehmen, die die Projekte errichten, zu "Firmenreklame" mißbraucht werden könnten. Umsoweniger wird die Diplomatie direkt mit Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen in den Entwicklungsländern zusammenarbeiten. Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, bereits schon die Durchführung der Konzeption des Verbundprojektes, dürfte eine weitaus geringere Ausbeute an goodwill zur Folge haben, weil dann die diplomatischen Wege, diesen goodwill zu mobilisieren, nicht beschritten werden würden.

Ferner entspricht es dem Wesen der profitgelenkten privaten Direktinvestitionen, daß man nicht Dankbarkeit erwarten darf dafür, daß Unternehmen der Industrienationen sich entschließen, in einem Entwicklungsland Geld verdienen zu wollen. Wesentliche Gründe für die Anti-Yankee-Ressentiments in Lateinamerika sind darin zu suchen, daß die Lateinamerikaner glauben, ihre Länder würden von nordamerikanischen Unternehmen ausgebeutet.

1) Vgl. MEYER-RANKE, Peter; Entwicklungshilfe - Zweigleisig? DIE WELT, Nr. 14 (18. 1. 1966)

2) Eigene Beobachtungen des Verfassers in Lateinamerika.

Die Privatwirtschaft wird immer dort hindrängen, wo sich Möglichkeiten bieten, Gewinne zu machen, auch wenn solch Kapitalstrom nicht im politischen Interesse der Bundesregierung liegt. Die mangelnde Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Diplomatie beruht zum Teil darauf, daß die Wirtschaft, ungeachtet politischer Interessen, in eigener Regie handeln will.

Wenn aber die staatliche Entwicklungshilfe vorwiegend darauf bedacht ist, privatwirtschaftliche Investitionen zu ermöglichen - etwa durch den Bau und späteren Unterhalt von Infrastrukturprojekten oder durch den Unterhalt von Gewerbeschulen zur Ausbildung von Facharbeitern - besteht für die Außenpolitik nicht mehr die Möglichkeit, durch Sanktionen im Bereich der Entwicklungspolitik außenpolitischen Druck auszuüben, ohne daß dadurch die Rentabilität deutscher Firmen gefährdet wird. Wir hatten bereits festgestellt, daß Entwicklungshilfe als Mittel der Außenpolitik nur wirksam sein kann, wenn sie zu Vorzugsbedingungen gewährt wird, d.h. wenn ihre Einstellung einen echten Verlust für das Entwicklungsland bedeutet, weil es zu gleichen Kosten keine alternativen Kapitalaufnahme-möglichkeiten gibt. Der Anteil der privaten Leistungen der Wirtschaft, die ja immer marktwirtschaftlich, also bankgeschäftlich-entgeltlich sind, an der Gesamthilfe der Bundesrepublik entfällt als wirksames Mittel der Außenpolitik.

Die Beteiligung privater Organisationen im Bereich der Technischen Hilfe kann zu starken außenpolitischen Bindungen zwischen gleichgesinnten Gruppen in den Geberstaaten und in den Entwicklungsländern führen.

c) Privatwirtschaftliche Interessen

Die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips und der Konzeption der Verbundprojekte liegt per definitionem im Interesse der deutschen Wirtschaft. Es wurde bereits dargestellt, daß bei Anwendung solcher Vergabegrundsätze, die eigentlich für die Entwicklungsländer bereitgestellten Opfer zu direkten und indirekten Subventionen für die Wirtschaft der Geberstaaten werden. Hierdurch wird ein Weiterführen privater

Entwicklungsgeschäfte ermöglicht, wo die Verschuldung der Entwicklungsländer bereits Grenzen setzte. So werden der privatwirtschaftlichen Tätigkeit zusätzliche, neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet, wo ohne staatliche Intervention nur ungenügende Profitanreize bestanden. Hierdurch wird der Privatwirtschaft eine Absicherung nicht nur gegen politische, sondern auch gegen wirtschaftliche Risiken zuteil, was der Zusicherung staatlicher Gewinngarantien gleichkommt.

d) Innenpolitische Notwendigkeiten

Die Frage, in welchem Ausmaß eine Beteiligung der deutschen Wirtschaft an den Aufgaben der Entwicklungspolitik politisch sinnvoll ist, d.h. die Frage nach dem Ausmaß der staatlichen Förderung der privatwirtschaftlichen Initiative, wird in der innenpolitischen Diskussion entscheidend durch das privatwirtschaftliche Interesse an der Durchführung des Subsidiaritätsprinzips und an der Verwirklichung der Konzeption der Verbundprojekte beeinflusst. Bei der Entscheidung dieser Frage gebietet angesichts der nur geringen Unterstützung, die die Entwicklungspolitik im parlamentarischen und vor allem im vorparlamentarischen Raum findet, innenpolitische Notwendigkeit, daß das starke Interesse der Wirtschaft berücksichtigt wird.

Die Frage der Mittelaufbringung der für die Entwicklungshilfe benötigten Beträge wird durch den Anspruch berührt, daß eine starke Beteiligung der Wirtschaft an den Aufgaben der Entwicklungspolitik die Kosten für den Staat senken könne. Auch hier gilt, daß die angeblich billigste Hilfe die populärste ist; billig erscheint eine Entwicklungspolitik, bei der der Staat nur einen Teil der Aufgaben der Entwicklungsförderung zu tragen hat. Allerdings wird die Bereitschaft, die privatwirtschaftliche Betätigung in den Entwicklungsländern durch staatliche Maßnahmen zu fördern, dort ihre Grenzen finden, wo sich allzu eindeutig zeigt, daß dieser Weg zur direkten Subventionierung der heimischen Wirtschaftszweige führt.

Die Einschaltung der privaten Organisationen in die Aufgaben der Entwicklungspolitik wird zur Verbreitung eines "Entwicklungsbewußtseins" beitragen und den Konsensus für die Entwicklungspolitik erhöhen.

5. Die Kompatibilität des Subsidiaritätsprinzips mit den drei Theorien der Entwicklungshilfe

Das Subsidiaritätsprinzip und das Konzept der Verbundprojekte erwachsen aus dem Versuch, die wirtschaftlichen Daten durch staatliche Eingriffe so zu verändern, daß eine Entwicklungshilfe der Form, die der Theorie des privatwirtschaftlichen Kapitalexports entspricht, die Aufgaben der staatlichen Entwicklungspolitik übernehmen kann. Nach diesen Konzeptionen soll die Entwicklungshilfe möglichst der Form des privatwirtschaftlichen Kapitalexports angeglichen werden.

Entwicklungshilfe nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe oder der Lückentheorie kann durch eine privatwirtschaftliche Betätigung in den Entwicklungsländern ergänzt werden. Eine Beeinträchtigung der Entwicklungshilfeanstrengungen tritt erst ein, wenn bankgeschäftliche Zinsen auf private Kredite oder der Rückfluß von Gewinnen aus Direktinvestitionen die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer so sehr belasten, daß die Bereitstellung staatlich-entgeltlicher Hilfe zur Bedienung der Schuldenlast öffentlicher Kredite oder die Bereitstellung von Krediten zu Vorzugsbedingungen zur Entlastung der Zahlungsbilanzen durch solche Devisenrückflüsse neutralisiert werden.

Auch Entwicklungshilfe nach der Lückentheorie ist, wie alle Entwicklungshilfe, im Subsidiaritätsprinzip begründet. Sie soll die Entwicklungsländer zu jenem Punkt wirtschaftlicher Entwicklung führen, wo staatliche Entwicklungshilfe nicht mehr nötig ist, weil privatwirtschaftliche Betätigung allein ein angemessenes Wirtschaftswachstum erbringt ("take-off point"). Auch nach der Lückentheorie hat staatliche Entwicklungshilfe die Aufgabe, die Voraussetzungen für eine Betätigung der Wirtschaft der Industrienationen in den Entwicklungsländern zu schaffen.

Staatliche Aufgaben kann, nach dieser Theorie, die Privatwirtschaft nicht übernehmen - allein deshalb nicht, weil diese Aufgabe besteht.

Nach der Lückentheorie ist die Bereitstellung der Entwicklungshilfe an die Regierung der Entwicklungsländer für die Durchführung von Entwicklungsplänen ein effizienterer Weg, die Privatinitiative zur Betätigung in den Entwicklungsländern anzureizen, als der alternative Weg der Subventionierung der interessierten Wirtschaftszweige der Geberstaaten. Bei nicht-diskriminierender Handhabung der staatlichen Maßnahmen müßte das Ausmaß der Subventionen daran bemessen werden, daß die Privatwirtschaft selbst dort tätig wird, wo die ungünstigsten Voraussetzungen hierfür bestehen. Diese Ausrichtung am Grenzfall schafft ungerechtfertigte Profite für die Privatindustrie in den besser gestellten Situationen. Solche windfall-profits mindern die Effizienz der bereitgestellten "Opfer"-Beträge im Vergleich zu direkter Hilfevergabe. Diese ermöglicht dort, wo die Importbedarf-Deviseneinnahmelücke am größten ist, durch Gewährung von Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen gezielte, sich an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer, nicht an den privatwirtschaftlichen Interessen der Geberländer, ausrichtende Förderungsmaßnahmen zu ergreifen.

ER G E B N I S S E

1 Proklamiertes Hauptziel der Vergabe deutscher Entwicklungshilfe ist es, in den Entwicklungsländern zur Beseitigung wirtschaftlicher Unterentwicklung, sozialer Unruhen und politischer Instabilität beizutragen und so einen Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens zu leisten.

2 Zentrale Fragestellung dieser Studie war, ob dieses Ziel bei Befolgen der deutschen Vergabegrundsätze erreichbar ist:

21 Die Vergabegrundsätze der deutschen Entwicklungshilfe entlehnen sich der Theorie des privaten Kapitalexports. Sie bestimmen eine Form der Hilfe, die möglichst der Form des privatwirtschaftlichen Kapitalexports angeglichen ist (Lieferbindung, Projektbindung, Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten, Bevorzugung bilateraler Hilfevergabe, Bevorzugung marktkonformer Konditionen und Subsidiaritätsprinzip). Diese Vergabegrundsätze sind inkompatibel

mit den Formen der Mittelbereitstellung, die sich aus der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe oder der Lückentheorie ergeben.

22 Entwicklungshilfe in einer Form, die der Theorie des privaten Kapitalexports entspricht, kann nur in einzelnen, bereits relativ weit entwickelten Ländern die Aufgaben bewältigen, die in allen Entwicklungsländern gelöst werden müssen, damit das proklamierte Hauptziel erreicht werden kann.

23 Die Vergabegrundsätze für die Bereitstellung deutscher Entwicklungshilfe verhindern in einem bedeutenden Kreis von Entwicklungsländern die Lösung der Aufgaben, die sich aus der proklamierten Hauptzielsetzung ergeben.

3 Sodann versuchte diese Studie, die Frage zu beantworten, welche zunächst als subsidiär bezeichneten Zielsetzungen bei Befolgen der deutschen Entwicklungshilfe-Vergabegrundsätze erreicht werden können:

31 Außenpolitische Aspekte

311 Die Vergabe von Entwicklungshilfe gemäß den Grundsätzen der Theorie des privaten Kapitalexports kann gewisse Freund-

schaften zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern schaffen. Auflagen wie Lieferbindung, Projektbindung und Begrenzung der Hilfe auf Devisenkosten können bewirken, daß sich die deutschen Leistungen deutlich zeigen (Bau von Entwicklungsprojekten durch deutsche Firmen, Verbreitung des Herkunftzeichens "Made in Germany").

312 Dadurch werden aber noch keine Abhängigkeiten geschaffen

313 Allein Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen kann als Mittel "außenpolitischer Erpressung" oder "außenpolitischer Bestechung" dienen.

32 Privatwirtschaftliche Interessen

321 Die Vergabe von Entwicklungshilfe gemäß den Grundsätzen, die sich aus der Theorie des privaten Kapitalexports ergeben, ist die Form der Mittelbereitstellung, die den Interessen der deutschen Industrie mehr nützt als alternative Vergabeformen.

322 Es konnte ein Interesse der deutschen Industrie - vor allem der Investitionsgüterindustrie - daran festgestellt werden, daß die deutsche Entwicklungshilfe bilateral, liefergebunden für Devisenkosten bestimmter Projekte bei Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips vergeben wird.

4 Im Vergleich zu alternativen Vergabeformen gleich hoher Kosten bewirkt die Wahl der deutschen Vergabegrundsätze eine Minderung der entwicklungspolitischen Effizienz der Hilfe.

5 Die Studie versuchte auch, die Frage zu klären, ob das Verfolgen anderer Zielsetzungen als der proklamierten Hauptzielsetzung das tatsächliche Hauptziel der deutschen Entwicklungshilfevergabe ist:

51 Die Ergebnisse dieser Arbeit legen die Vermutung nahe, daß, ungeachtet der Proklamationen über die Zielsetzung der deutschen Entwicklungspolitik, diese von der Bundesregierung in erster Linie als Exportförderungs politik zur Begünstigung der heimischen Wirtschaft betrieben wird. Indes, der Beweis, daß dies bewußt geschieht, kann nicht angetreten werden.

52 Als alternative Erklärungen für diese Vergabep Praxis wären ideologische Befangenheit und innenpolitische Notwendigkeiten zu nennen.

521 Für ideologische Befangenheit, im Sinne einer Einschränkung der Handlungsfreiheit für die Gestaltung der Vergabe-grundsätze aus Verbundenheit zur Konzeption der "Freien Marktwirtschaft", lassen sich drei Argumente anführen.

5211 Ideologische Befangenheit dokumentiert sich in der Wahl einer Begriffsbestimmung dessen, was unter Entwicklungshilfe zu verstehen ist, die marktwirtschaftlich entgeltliche Mittelbereitstellung einschließt und die nicht allein die tatsächlichen Kosten der Entwicklungshilfe (Grant-Anteile) erfaßt. Die Benennung allen bankgeschäftlichen Kapitalexports als Entwicklungshilfe, die auch in den Statistiken der internationalen Organisationen erfolgt, verleitet dazu, solche Formen der Hilfe, die der Theorie des privaten Kapitalexports entsprechen, nicht hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Effizienz in Frage zu stellen. Wenn privater Kapitalexport "Entwicklungshilfe" ist, braucht es keine Vorbehalte dagegen zu geben, Entwicklungshilfe in einer dem privaten Kapital-export ähnlichen Form zu vergeben (Lieferbindung, Projektbindung, Beschränkung der Hilfe auf Devisenkosten). Dann wäre auch das Befolgen des Subsidiaritätsprinzips gerechtfertigt.

5212 Ideologische Befangenheit dokumentiert sich ferner in dem Versuch, Entwicklungshilfe in einer Form zu vergeben, die der Etablierung marktwirtschaftlicher Ordnungen in den Entwicklungsländern förderlich ist. Bilaterale Hilfevergabe und Lieferbindung erhält den hierzu erforderlichen "Gestaltungseinfluß". Projektbindung schließt die globale Finanzierung staatlicher Entwicklungsprogramme aus. Das Befolgen des Subsidiaritätsprinzips fördert die privatwirtschaftlichen Kontakte. Die Bevorzugung marktkonformer Konditionen erklärt sich aus dem Vertrauen auf die ordnungspolitische Erziehungsfunktion des Zinses.

5213 Ideologische Befangenheit dokumentiert sich schließlich in dem Bemühen, die Notwendigkeit der Aufstellung und

Durchführung umfangreicher, detaillierter Entwicklungspläne zu umgehen. So erklärt sich der Versuch, Steuer- und Kontrollfunktionen durch Vergabegrundsätze zu ersetzen, die die Verwendungsfreiheit der Empfänger einschränken. Zweifel daran, daß Planung des Entwicklungsprozesses eine effiziente Allokation der vergebenen Hilfe gewährleisten kann, führt zu dem Beharren auf Projektbindung, Lieferbindung und vor allem zur Bevorzugung marktkonformer oder projektgerechter Zinsen.

522 Die innenpolitischen Notwendigkeiten, die zu der nachgewiesenen Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik beitragen, ergeben sich als Folge des geringen Ausmaßes an Konsensus über die Notwendigkeit der Vergabe von Entwicklungshilfe in der deutschen Bevölkerung. Hieraus entsteht ein Zwang für die Bundesregierung, solche Vergabegrundsätze zu wählen, die nur geringe Kosten zu verursachen scheinen (Bevorzugung marktkonformer Bedingungen, Subsidiaritätsprinzip) die zugleich nationalen Anliegen (Bau von "Entwicklungsmonumenten", Verbreitung des deutschen Namens) förderlich zu sein scheinen (Lieferbindung, Projektbindung, Bevorzugung bilateraler Hilfevergabe) und die darüber hinaus als den Interessen der deutschen Wirtschaft, d.h. dem allgemeinen Wohlergehen, förderlich ausgewiesen werden können.

53 Diese Allianz außenpolitischer Aspekte und privatwirtschaftlicher Interessen schafft für Interessenten die Möglichkeit, Vergabegrundsätze, die eindeutig die Interessen der Wirtschaft begünstigen, als solche darzustellen, die zugleich zum Verfolgen nationaler Anliegen des Staates und zum Wohlergehen des Einzelnen beitragen. Unklarheit über Begriffsbestimmung, Aufgabe und Wirkungsweise der Entwicklungshilfe ermöglicht es überdies, ungerechtfertigterweise diese Vergabegrundsätze als diejenigen hinzustellen, die die größte entwicklungspolitische Effizienz erzielen. Solange nicht die Bevölkerung über die erhebliche Minderung der entwicklungspolitischen Auswirkungen einer Wahl solcher Vergabegrundsätze hinreichend informiert wird, ist angesichts des geringen Konsensus über die Notwendigkeit der Vergabe von Entwicklungshilfe eine Umgestaltung der Vergabegrundsätze durch die Bundesregierung nicht im Bereich des innenpolitisch Möglichen.

54 Bei Bekenntnis zu den bisherigen Vergabegrundsätzen erfolgt stattdessen aus Sachzwang eine Umgestaltung der tatsächlichen Vergabebedingungen.

55 Es bleibt allerdings zu fragen, ob der Abbau der ideologischen Befangenheit und ein verstärktes Bemühen um Konsensus deshalb **n i c h t** erfolgen, weil so der auf Grund dieser Studie vermutbare Tatbestand, daß die Vergabe der deutschen Entwicklungshilfe den Interessen der deutschen Industrie dient, länger verschleiert werden kann.

56 Das proklamierte Hauptziel der deutschen Entwicklungspolitik mag tatsächlich das Ziel sein, das mittels der Vergabe von Entwicklungshilfe angestrebt wird. Diese Mittelbereitstellung erfolgt aber in einer Form, als ob die Förderung der deutschen Wirtschaft das tatsächliche Hauptziel wäre.

6 Aufgabe dieser Studie war fernerhin, Antwort auf die Frage zu geben, in welcher Form die deutsche Entwicklungshilfe vergeben werden sollte, damit das proklamierte Hauptziel erreicht werden kann:

61 Entwicklungshilfe kann, wenn überhaupt, nur dann zur Sicherung des Weltfriedens dort beitragen, wo besondere Entwicklungsprobleme bestehen, wenn die Bereitschaft besteht - wo erforderlich - Entwicklungshilfe zu den Grundsätzen zu vergeben, die sich aus der Lückentheorie herleiten. Es wurde dargelegt, daß im Falle einiger Entwicklungsländer privatrechtlicher Kapitalexport durchaus genügen kann, diese Länder zu "self-sustained growth" zu führen; anderen Ländern kann nur zusätzliche Hilfe nach der Theorie der staatlich-entgeltlichen Kapitalhilfe diesen Weg bahnen. Grundsätzlich sollten sich die Vergabegrundsätze von Entwicklungshilfe danach richten, welche Konditionen für die Mittelbereitstellung an ein bestimmtes Entwicklungsland sich aus der Lückentheorie ergeben. Im Einzelfall mögen bankgeschäftliche Konditionen angebracht sein; in den überwiegenden Fällen jedoch wird Kreditbereitstellung zu Vorzugsbedingungen erforderlich sein.

62 Diese Entwicklungshilfe sollte - wenn nicht multilateral vergeben - in international koordinierter Aktion als Programmhilfe liefergebunden auch für in Landeswährung anfallende

Kosten von Entwicklungsprojekten den Planungsinstitutionen der Empfängerstaaten bereitgestellt werden. Einschränkungen der Verwendungsfreiheit mindern bei Vorhandensein von Entwicklungsplänen die entwicklungspolitische Effizienz der Hilfe.

7 Fragestellung dieser Studie war auch, welche subsidiären Zielsetzungen bei Befolgen einer solchen optimalen Entwicklungspolitik erreicht werden können:

71 Es wurde nachgewiesen, daß die Gewährung von Vorzugsbedingungen Entwicklungshilfe zu einem wirkungsvollen Instrument einer international abgestimmten Außenpolitik der Geberstaaten macht.

72 Es wurde auch dargelegt, daß heute ein Fortführen bankgeschäftlicher Kreditbereitstellung in vielen Fällen nicht mehr möglich ist. Die Hilfevergabe zu Vorzugsbedingungen eröffnet privatwirtschaftlichen Interessen neue Geschäftsmöglichkeiten.

73 Wegen der größeren tatsächlichen Kosten einer solchen Mittelbereitstellung werden die Geberländer allerdings darauf achten müssen, daß, sofern Hauptziel und subsidiäre Ziele konkurrieren, die Wirkung der Entwicklungshilfe nicht durch privatwirtschaftliche Geschäfte neutralisiert wird.

8 Schließlich war beabsichtigt, in dieser Studie zu klären, ob gewisse Sachzwänge eine Änderung der bisherigen deutschen Vergabegrundsätze erfordern:

81 Die Verschuldung vieler Entwicklungsländer macht eine Aufweichung der finanziellen Konditionen bei der Vergabe von Entwicklungshilfe unumgänglich.

82 Das stetige Ansteigen der Kosten der Entwicklungshilfe (Grant-Anteile) wirft die Frage auf, ob die Entwicklungshilfe hinsichtlich der proklamierten Zielsetzung effizient verwandt wird. Dies zwingt zu einem Überdenken der deutschen Entwicklungshilfe-Konzeption und erschwert die Möglichkeiten, materielle Interessen mit angeblich wirtschaftstheoretischen Argumenten zu verschleiern.

83 Die Notwendigkeit einer internationalen Koordinierung der Entwicklungspolitik und Versuche, zu einer gerechten Verteilung der Lasten der Entwicklungspolitik zu gelangen (burden sharing), erfordern eine Angleichung der Vergabegrundsätze der wichtigsten Geberstaaten.

84 Diese Sachzwänge bewirkten auch für die deutsche Entwicklungspolitik eine Umgestaltung der Vergabebedingungen in Richtung einer Angleichung an Grundsätze, die der Lückentheorie entsprechen.

85 Abweichungen von den bisherigen Vergabegrundsätzen wurden von der Bundesregierung, wenn überhaupt, als Ausnahmeregelungen erklärt, ohne daß eine diesem Sachzwang entsprechende Neuformulierung der bisherigen Vergabegrundsätze erfolgte. Die stattdessen entwickelten Konzeptionen des "projektgerechten Zinses" und des "Verbundprojektes" stellen eher einen Versuch dar, an überholten Konzeptionen auch angesichts dieser Sachzwänge festzuhalten.

9 Die Grundsätze für die Vergabe deutscher Entwicklungshilfe sind so gestaltet, daß eine Förderung der deutschen Exportgüterindustrie auf Kosten der entwicklungspolitischen Effizienz der Hilfe erfolgt. In dieser Form kann die deutsche Entwicklungshilfe keinen wirklich effizienten Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens leisten. Zur Verwirklichung des proklamierten Hauptzieles der deutschen Entwicklungspolitik bedürfte es einer Neugestaltung der Vergabegrundsätze.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AGE	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfA	Bundesstelle für Außenhandelsinformation
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
BSP	Bruttosozialprodukt
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungshilfeausschuß der OECD)
DIHT	Deutscher Industrie und Handelstag
ECC	UN Economic Commission for Europe
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development, Genf 23. März bis 16. Juni 1964
Weltbank	siehe IBRD
Welthandelskonferenz	siehe UNCTAD

Für die Anmerkungen gilt:

Handbuch	Handbuch der Entwicklungshilfe; hg. von KRUG, K. und VENTE, R.; Loseblatt-Sammlung; Baden-Baden
Proceedings UNCTAD	Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 23 March - 16 June 1964; United Nations Publication 64-II-B-12, New York 1964 (8 Bände)
NF	Neue Folge

Für Zitate gilt:

G.M.	Von Klammern umfaßte Ergänzungen sind vom Verfasser eingesetzt (___ - G.M.)
------	---

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1) Bibliographien

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, (Hg); Literatur über Entwicklungsländer, (2 Bände); Köln, 1961

CARL DUISBERG GESELLSCHAFT, (Hg); Entwicklungshilfe - Entwicklungsländer, Ein Verzeichnis von Publikationen in der BRD und Westberlin 1950 - 1959; zusammengestellt von Helga und Dieter Danckwart; Köln, o.J.

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER, (Hg); Entwicklungshilfe und Entwicklungsländer, Ein Verzeichnis von Publikationen in der BRD und Westberlin, 1960; zusammengestellt von Helga und Dieter Danckwart; Berlin, 1962

STOBBE, Hanna und CROUSZAC, Victor von; Methodisch-theoretisches Schrifttum zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern und Schrifttum zur Entwicklungspolitik; Kieler Schrifttumskunden zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 9; Kiel, 1965

KÖLLNER, Lutz; Entwicklungstheorie und Entwicklungswirklichkeit, Grundsätzliche und literarkritische Bemerkungen zum Schrifttum über Entwicklungsländer; In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd 15; 1964; S. 35 ff.

2) Sammelwerke

BESTERS, Hans und BOESCH, Ernst E., (Hg); Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon; Berlin - Mainz, 1966

BOETTCHER, Erik, (Hg); Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik; Tübingen, 1964

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, (Hg); Probleme der Entwicklungshilfe, Schriftenreihe der FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; Hannover, 1963

HUNOLD, Albert, (Hg); Entwicklungsländer, Wahn und Wirklichkeit; Erlenbach - Zürich, 1961

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT AN DER UNIVERSITÄT KIEL, (Hg); Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz; Wissenschaftliche Schriftenreihe des BMZ; 2 Hefte; Stuttgart, 1966

NEUMARK, Fritz, (Hg); Handbuch der Finanzwissenschaften; 2. Auflage, 4. Band; Tübingen, 1965

SIEBER, Eugen, (Hg); Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik, Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 21; Berlin, 1963

UNCTAD; Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 23 March - 16 June 1964; United Nations Publication 64-II-B-12; New York, 1964 (8 Bände)

KRUG, K. und VENDE, R.; (Hg); Handbuch der Entwicklungshilfe; Loseblatt-Sammlung; Baden-Baden

3) Monographien und Aufsätze

AVRAMOVIC, Dragoslav and GULHATI, Ravi; Debt Servicing Problems of Low-Income Countries 1956 - 1958; Baltimore, 1960

BADE, Fritz; Zur Strategie der Entwicklungshilfe; In: Außenpolitik; Jg. 15, Heft 4 (April 1964)

BASCH, Antonin; Financing Economic Development; New York, 1964

BEHRENDT, Richard F.; Ziele der Entwicklungshilfe; In: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon; hg. von BESTERS, Hans und BOESCH, Ernst E.; Berlin - Mainz, 1966

BEN SALAH, Ahmed; Die Förderung privater Investitionsfähigkeit aus der Sicht der Entwicklungsländer; In: Europa Archiv; 21.Jg., Heft 2 (25. Jan. 1966)

BILLERBECK, Klaus; Reform der Entwicklungshilfe; Schriften des Hamburgischen Welt Wirtschafts Archivs, Nr. 14; Hamburg, 1961

BILLERBECK, Klaus; Die Konsequenzen der Industrialisierung der Entwicklungsländer für die Industrieländer; Köln, 1964

BILLERBECK, Klaus; Hilfe produziert Entwicklungsprobleme; In: Probleme der Entwicklungshilfe; Schriftenreihe der FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; Hannover, 1963

BILLERBECK, Klaus; Möglichkeiten und Probleme der Handelshilfe; In: Wirtschaftsdienst; 43. Jg., Heft 4 (April 1963)

BORIS, Hans Dieter; Zur politischen Ökonomie der Beziehungen zwischen Entwicklungsländern und westlichen Industriegesellschaften; In: Das Argument; 8. Jg., Heft 3 (Juni 1966)

BURMEISTER, Klaus; Finanzierungsprobleme des privaten deutschen Kapitaleinsatzes in Entwicklungsländern; Berlin, 1965

CHO, M.Y.; Politische Probleme der westdeutschen Entwicklungshilfe; Bonn, 1965

DOHRN, Klaus; Entwicklungshilfe ohne Banken?; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 14. Jg., H.M (15. Juli 1961)

DOMDEY, Karl Heinz; Neokolonialismus oder sozialistische Wirtschaftshilfe?; Berlin (Ost), 1962

DONNER, Otto; Zum Unbehagen über die Entwicklungshilfe; Berlin, 1962

- EHRLICHER, Werner; Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern; In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik, Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; hg. von SIEBER, Eugen; Heft 21; Berlin, 1963
- ENGLER, Klaus; Richtlinien für die staatliche Kapitalhilfe an Entwicklungsländer; Paris - Köln - Opladen, 1965
- FRITZ, Gerhard; Entwicklungspolitik als Aufgabe; unter Mitarbeit von KOPP, Ferdinand, BILKE, Karl Heinz, MOLT, Walter; 3. Auflage; Bonn, 1962
- FRITZ, Gerhard; Organisation der Entwicklungspolitik; unter Mitarbeit von KOPP, Ferdinand und BILKE, Karl Heinz; Bonn, 1963
- FURTH, Herbert J.; Theorie und Politik der wirtschaftlichen Auslandshilfe; In: Handbuch der Finanzwissenschaften; hg. von NEUMARK, Fritz; 2. Auflage, 4. Band; Tübingen, 1965
- GÄBLER, Joachim; Internationale Freizügigkeit des Kapitals und unterentwickelte Länder; Heidelberg, 1963
- GIESECKE, Helmut; Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern; Hamburg, 1963
- GENSCH, Ervin O.; Die Notwendige Reform des Weltwirtschaftssystems; In: Frankfurter Hefte; Jg. 20, Heft 1 (Januar 1965)
- GUTH, Wilfried; Finanzielle Probleme der Entwicklungshilfe; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd 35; Berlin, 1965
- GUTH, Wilfried; Zum Rückzahlungsproblem der Entwicklungsländer; In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik; Band 178, 1965
- HANKEL, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe; In: Handbuch der Finanzwissenschaft; hg. von NEUMARK, Fritz; 2. Auflage, Bd 4; Tübingen, 1965
- HEINEMANN, Hans-Joachim; Entwicklungshilfe, technischer Fortschritt und Terms of Trade; In: Zeitschrift für Nationalökonomie; Bd 23 (1964)
- HIGGINS, Benjamin; Economic Development; New York, 1959
- KARRES, Samuel; Partnerschaft oder Geschäft mit den Entwicklungsländern?; In: Probleme der Entwicklungshilfe; Schriftenreihe der FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; Hannover, 1963
- KILLMER, Detlev; Sollen Kredite im Rahmen der Entwicklungshilfe bilateral oder multilateral vergeben werden?; Dissertation; Heidelberg, 1962

KÖLLNER, Lutz; Der internationale Kapitalverkehr seit dem letzten Kriege; Frankfurt/Main, 1963

KÖLLNER, Lutz; Neue Wege des Internationalen Kapitalverkehrs; In: Außenpolitik; Jg. 15, Heft 7 (Juli 1964)

KRETZSCHMAR, Winfried W.; Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik; München, 1964

LANZ, Karl; Neue Aspekte der Entwicklungshilfe; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 16. Jg., Heft 11 (1. Juni 1963)

MASON, Edward S.; Foreign Aid and Foreign Policy; New York, 1964

MAURER, Gerhard; Blickpunkt Südamerika - Die Revolution der steigenden Erwartungen; Köln - Berlin, 1967

MEIER, Gerald M. and BALDWIN, Robert E.; Economic Development; New York, 1957

MEYER, Fritz W.; Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe; In: Wirtschaftspolitische Chronik; Heft 3, 1961

MEYER, Fritz W.; Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer; In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften; Band 14, 1963, Heft 3 (Festschrift für Andreas Predöhl)

MÖLLER, Alex; Währung und Außenpolitik; Politikum Reihe; Band 5; Stuttgart, 1963

MORGENTHAU, Hans; A Political Theory of Foreign Aid; In: The American Political Science Review; Vol 61; No 2 (June 1962)

NEHRU, Braj Kumar; Vorstellungen über die Entwicklungshilfe aus Sicht der Entwicklungsländer; In: Entwicklungspolitik - Lexikon

OHLIN, Goran; Reappraisal of Foreign Aid Policies; OECD Development Centre Studies No 1; Paris, 1964 (hektographiert)

PAULS, R.F.; Außenpolitik und Entwicklungshilfe; In: Außenpolitik; Heft 6/65, nachgedruckt In: Handbuch II-A-30-BR; 43. Liefg., Nov. 1965

PINCUS, John A.; The Cost of Foreign Aid; In: The Review of Economics and Statistics; Vol 65, No 4 (Nov. 1963)

PREBISCH, Raul; The Role of Commercial Policies in Underdeveloped Countries; In: American Economic Review Papers and Proceedings; May 1959

PREBISCH, Raul; Eine neue Politik für Handel und Entwicklung; In: Europa Archiv; Jg. 20, Heft 15; nach einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 15. Juni 1965 in Bad Godesberg

PREBISCH, Raul; The Economic Development of Latin America and its Principal Problems; In: Economic Bulletin for Latin America; Vol 7, Nr. 1; 1962

PREBISCH, Raul; Towards a New Trade Policy for Development; In: Proceedings UNCTAD, Vol II; Conference Document E/CONF 46/141; (Eine deutsche Zusammenfassung. ist nachgedruckt in Handbuch III-D-30; 27. Liefg., Mai 1964)

REINHARDT, Ernst; Betrachtungen zum Problem der Entwicklungshilfe; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 14. Jg., Heft 18 (15. Sept. 1961)

RÖPKE, Wilhelm; Die unentwickelten Länder als wirtschaftliches, soziales und politisches Problem; In: Entwicklungsländer, Wahn und Wirklichkeit; hg. von HUNOLD, Albert; Erlenbach - Zürich, 1961

SCHHEEL, Walter; Konturen einer neuen Welt; Reden und Aufsätze; hg. von DRINGENBERG, Walter; Düsseldorf - Wien, 1965

SCHHEEL, Walter; Neue Wege deutscher Entwicklungspolitik; Schriftenreihe des BMZ; Bonn, 1966

SCHHEEL, Walter; Entwicklungshilfe und Außenpolitik; Vortrag, gehalten vor der Staatsbürgerlichen Vereinigung Bad Godesberg am 11. Nov. 1965; In: Bulletin; Nr. 181 (16. Nov. 1965)

SCHILLER, Karl; Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Social Politik, NF Bd. 35; Berlin, 1965

SCHMIDT, Wilson; The Economics of Charity: Loans versus Grants; In: The Journal of Political Economy; Vol 72, No. 3 (June 1964)

SCHMITT, Matthias; Entwicklungshilfe als unternehmerische Aufgabe; Frankfurt/Main, 1965

SCHMITT, Matthias; Die Rolle der privaten Investitionen in der Entwicklungshilfe; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Social Politik, NF Bd. 35; Berlin, 1965

SCOTT, Normann; Handel und Entwicklung; Der Dialog zwischen den Entwicklungsgebieten und den Ländern des nordatlantischen Raumes; In: Europa Archiv; Jg. 21, Heft 3 (10. Feb. 1966)

SEEMANN, Klaus; Brauchen die Entwicklungsländer Geschenke oder verbilligte Kredite?; In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; 15. Jg., Heft 12 (15. Juni 1962)

SIMONITSCH, Pierre; Die Welthandelskonferenz - Versuch einer Bilanz; In: Gewerkschaftliche Monatshefte; Jg. 15, Heft 8 (August 1964)

SONNENHOL, Gustav Adolf; Entwicklungshilfe und innere Wirtschaftsförderung der BRD; Vortrag auf dem Wesertag 1963 (10. Mai 1963); Göttingen; In: Handbuch II-A-30-BR; 20. Liefg.; Juni, 1963

SONNENHOL, Gustav Adolf; Bemerkungen zur deutschen Entwicklungspolitik; In: Indo-Asia; Jg. 5, Heft 2 (April 1964)

SONNENHOL, Gustav Adolf; Industrieländer nach der Welthandelskonferenz; In: Außenpolitik; Jg. 15, Heft 9 (Sept. 1964)

SONNENHOL, Gustav Adolf; Sorgen um die Zukunft der Entwicklungshilfe; In: Europa Archiv; 20. Jg., Heft 22

SONNENHOL, Gustav Adolf; Die unaufhaltsame Revolution in Lateinamerika; In: Außenpolitik; 16. Jg., Heft 10 (Oktober 1965)

STUCKEN, Rudolf; Kriterium der Projektauswahl; In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart; hg. von SCHNEIDER, Erich; Schriften des Vereins für Social Politik, NF Bd. 35; Berlin, 1965

THALHEIM, Karl C.; Möglichkeiten und Grenzen der Privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe; In: Wirtschaft und Entwicklungshilfe; Schriftenreihe der FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; Hannover, 1961

TIMMLER, Markus; Welthandelskonferenz als ständige Organisation; In: Außenpolitik; 16. Jg., Heft 7 (Juli 1965)

VIALON, Friedrich Karl; Entwicklungspolitik; Zwölf Fragen - Zwölf Antworten; Bonn, o.J.

VIALON, Friedrich Karl; Die Kunst der Entwicklungshilfe; Sonderdruck zur Zeitschrift: Europäische Wirtschaft - Entwicklungsländer; Baden Baden - Bonn, 1962

VIALON, Friedrich Karl; Entwicklungspolitik als deutsche Aufgabe; In: Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik; hg. von SIEBER, Eugen H.; Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Heft 21; Berlin, 1963

WARD-JACKSON, Barbara; Foreign Aid: Strategy or Stopgap?; In: Foreign Affairs; Vol 41, No. 1 (October 1962)

WEISS, Dieter; Zum Verhältnis der Bundesrepublik zu den arabischen Staaten; In: Europa-Archiv; Folge 21, 1965

WEISS, Dieter; Risiken und Chancen des deutschen Investors in den Entwicklungsländern; In: Die Unternehmung bei wachsender Integration der Märkte; hg. von der Deutschen Gesellschaft für Betriebswirtschaft; Berlin, 1965

WHITE, John; German Aid; (Overseas Development Institute); London, 1965

WHITE, John; Die westdeutsche Hilfe für Entwicklungsländer; In: Wirtschaftsdienst; 45. Jg., Heft 2 (Feb. 1965)

WINKLER, Hans Joachim; Entwicklungshilfe - Geschenk, Geschäft oder Politik; Beiträge zur Sozialkunde; Reihe A, Heft 20; Opladen, 1966

WINKLER, Hans Joachim; Die Entwicklungsländer; Reihe: Zur Politik und Zeitgeschichte; Heft 2; Ergänzte Neuauflage; Berlin, 1965

ZIMMERMANN, Helmut; Art, Umfang und Problematik wirtschaftlicher Hilfeleistungen an Entwicklungsländer; Bonn, 1962

ZIMMERMANN, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer; Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeit; NF, Heft 29; Berlin, 1963

4) Veröffentlichungen von internationalen und staatlichen Organisationen

BUNDESPRESSE- UND INFORMATIONSAMT, (Hg); Deutsche Politik 1964; Bonn, 1965

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT, (Hg); Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1965; o.O. (Bonn), 1966

OECD; DAC Jahresbericht 1963; abgedruckt In: Handbuch III-B-84-21; 34. Liefg.; Dez. 1964

OECD; DAC Jahresbericht 1964; abgedruckt In: Handbuch III-B-84-21; 45. Liefg.; Dez., 1965

OECD; DAC Jahresbericht 1965; Politik und Leistungen; Document 58-656/Ta 733 All.; Paris, 1966

INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK; Social Progress Trust Fund; Fifth Annual Report 1965; Washington D.C.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; Economic Growth and External Debt - An Analytical Framework; In: Proceedings UNCTAD, Vol V; Conference Document E/CONF 46/84

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; Economic Growth and External Debt - A Statistical Presentation; In: Proceedings UNCTAD, Vol V; Conference Document E/CONF 46/40

UN COMMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA; Estudio Economico de America Latina 1965, Primera Parte; Document E/CN/12/752; New York, 1966

UN SECRETARIAT-BUREAU OF GENERAL ECONOMIC RESEARCH AND POLICIES; Finance and International Trade; In: Proceedings UNCTAD, Vol V; Conference Document E/CONF/46/141

N.N.; Verhandlungen des Deutschen Bundestages; Stenographische Berichte und Anlagen; Bonn

5) Veröffentlichungen von privaten Organisationen und Parteien

ARBEITSGEMEINSCHAFT ENTWICKLUNGSLÄNDER; Bemerkungen zur Ausgestaltung der bilateralen langfristigen Finanzhilfe aus öffentlichen Mitteln der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer; o.O.; o.J. (hektographiert)

ARBEITSGEMEINSCHAFT ENTWICKLUNGSLÄNDER; Memorandum; Betr.: Stellungnahme zur Welthandelskonferenz; Köln, 1965 (hektographiert)

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE; Jahresbericht; 1. Mai 1965 bis 31. Mai 1966; o.O. (Köln), 1966

CDU/CSU; Diskussionskreis Entwicklungshilfe der CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages; Vorstellungen über eine deutsche Entwicklungshilfe; Dez. 1960; In: Handbuch II-A-32/1-BR; 3. Liefg.; März, 1961

CDU; CDU und Entwicklungshilfe; Zur deutschen Entwicklungspolitik und einige Anmerkungen aus der Sicht der CDU; Handbuch II-A-32-1-BR; 42. Liefg., Okt. 1965

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT (Entwicklungsgesellschaft) mbH; Köln; Geschäftsbericht 1965

DEUTSCHES WIRTSCHAFTS INSTITUT, BERLIN (OST); Strukturveränderungen der kapitalistischen Textilmärkte durch die Industrialisierung der Entwicklungsländer; In: DWI Berichte; 16. Jg., Heft 6 (März 1965)

DEUTSCHER INDUSTRIE UND HANDELSTAG; Bericht 1965; o.O. (Bonn), 1966

DEUTSCHER INDUSTRIE UND HANDELSTAG; Stellungnahmen zu den Empfehlungen der Welthandelskonferenz; April, 1965 (hektographiert)

KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU; 16. Jahresbericht, Handbuch II-A-16-1-BR; 38. Liefg., Juni, 1965

SPD; Beschluß zur Frage der Entwicklungshilfe; Ordentlicher Parteitag, Hannover 21. - 25. Nov. 1960; In: Handbuch II-A-32-2-BR; 4. Liefg., Mai 1961

SPD; Erklärung der SPD Regierungsmannschaft; In: Handbuch II-A-32-2-BR; 41. Liefg., Sept. 1965

6) Zeitschriften und Zeitungen

BULLETIN; hg. von: Bundespresse- und Informationsamt

Entwicklung und Zusammenarbeit; hg. von: Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer

Entwicklungs-Länder; hg. von: Bundesstelle für Außenhandelsinformation

Für Sie gelesen; hg. von: Bundesministerium für Wirtschaft-
liche Zusammenarbeit

Außenpolitik

Europa Archiv

Das Parlament

DIE ZEIT

DIE WELT

Frankfurter Allgemeine Zeitung

LEBENS LAUF

Gerhard Maurer,
geboren am 17. November 1939 in Kiel,
zweiter Sohn des Schlächtermeisters Franz Maurer
und seiner Ehefrau Ilse, geb. Kayser.

Februar 1958

Abitur am Johanneum in Lübeck (alt sprachlich - mathematischer
Zweig der Oberstufe)

Sommersemester 1958 und Wintersemester 1958/59

Studium der Politologie an der Deutschen Hochschule für Politik,
Berlin; zweiteingeschrieben für Volkswirtschaftslehre an der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien
Universität Berlin

Sommersemester 1959

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Wintersemester 1959/60

Studium der Politologie und Volkswirtschaftslehre an der Wirt-
schafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Uni-
versität Berlin; Zwischenprüfung am Otto-Suhr-Institut

Herbst 1960 bis Sommer 1962

HE-Fulbright Stipendiat an der University of Texas, Austin, Tex;
Studium der Politologie, Nebenfach Volkswirtschaftslehre
(1 Semester College of Arts and Science; 3 Semester Graduate School)

Juni 1962

Master of Arts Degree in Political Science,
M.A. Thesis: "Power Configuration in the Dominican Republic after
the Assassination of Trujillo"

Sommer 1962 bis Frühjahr 1966

Beschäftigung beim Deutschen Fernsehen als Assistent, Realisator,
Redakteur und Regisseur auf dem Sektor der Fernseh-Dokumentationen

Sommersemester 1966

Neuimmatrikulation als Doktorand an der Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin

